Kostenverdeelsleutel Veiligheidsregio Gelderland-Zuid



Eindrapport

Versie 1.0
4 juni 2025

Kostenverdeelsleutel Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
   - 1.1 Aanleiding 4
   - 1.2 Opdracht 4
   - 1.3 Aanpak 4
   - 1.4 Leeswijzer 5
2. Evaluatie 6
   - 2.1 Achtergrond 6
   - 2.2 Componenten 8
   - 2.3 Werking 9
3. Scope 11
4. Verdeelprincipes 13
5. Verdeelsleutels 15
   - 5.1 Gemeentefonds 15
   - 5.2 Verdeelsleutelvarianten 16
6. Financiën 17
   - 6.1 Herverdeeleffect 17
   - 6.2 Ingroei 20

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2024 is door het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) besloten om een onderzoek te laten uitvoeren naar het mogelijk actualiseren of aanpassen van de kostenverdeelsystematiek van de VRGZ. Aanleiding daarvoor waren zienswijzen van de gemeenteraad van West Betuwe op de begroting 2023 en 2024 van de VRGZ en een in opdracht van West Betuwe uitgevoerd extern onderzoek naar de werking van de verdeelsleutel. Uit dat onderzoek kwam onder andere naar voren dat de verdeelsleutel in de afgelopen jaren niet meer geactualiseerd was. Dat was voor het bestuur voldoende aanleiding om nader onderzoek te laten doen.

1.2 Opdracht

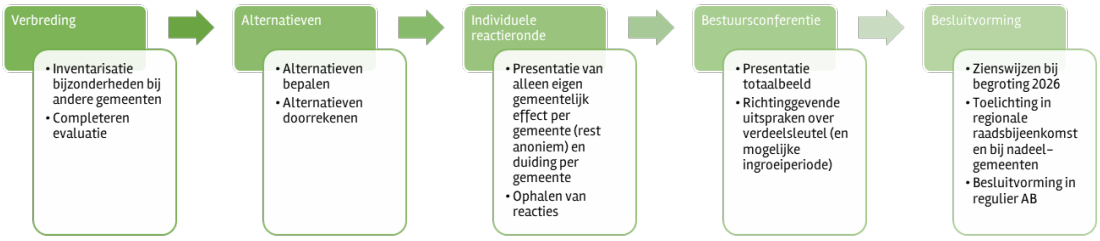
De opdracht 'onderzoek kostenverdeelsystematiek' is als volgt geformuleerd:

- *Verbreed het onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de gemeente West Betuwe naar heel de regio:*
    - *inventariseer bijzonderheden bij andere gemeenten*
    - *completeer de evaluatie van de werking van de huidige verdeelsleutel*
- *Breng advies uit over het actualiseren of aanpassen van de huidige kostenverdeelsystematiek*

.

1.3 Aanpak

Om invulling te geven aan de opdracht is het hieronder weergegeven proces gevolgd:



Verbreding:
Allereerst is het voor de gemeente West Betuwe uitgevoerde onderzoek verbreed. Daarvoor is bij alle andere gemeenten en bij de veiligheidsregio geïnventariseerd wat eventuele bijzonderheden zijn bij of na de regionalisering van de brandweer en bij de verdere doorontwikkeling van de veiligheidsregio. Daarnaast is onderzocht hoe de huidige kostenverdeelsleutel tot stand is gekomen en welke criteria daarbij zijn gehanteerd. Op basis daarvan is de evaluatie van de kostenverdeelsleutel gecompleteerd.

Alternatieven
In de volgende fasen is ambtelijk en bestuurlijk getoetst of de eerder bestaande criteria aanpassing behoeven en welke alternatieve verdeelsleutels mogelijk zijn op basis van het eerder gekozen verdeel**principe**. Deze alternatieven zijn vervolgens doorgerekend.

Individuele reactieronde
Vervolgens is aan elke gemeente afzonderlijk het financiële effect gepresenteerd bij toepassing van één van de alternatieve verdeelsleutels.

Bestuursconferentie
Daarna is in een bestuursconferentie een richtinggevende uitspraak gedaan over de kostenverdeelsleutel.

Besluitvorming
Op basis daarvan zijn een aantal ingroeivarianten uitgewerkt en is dit eindrapport opgesteld.

Het doorlopen proces is vooraf in een raadsinformatiebrief gedeeld met alle gemeenteraden in de regio.
Tijdens het proces is drie keer overleg geweest met een ambtelijke werkgroep bestaande uit betrokken ambtenaren van alle gemeenten in de veiligheidsregio. Ook de kring van gemeentesecretarissen is op meerdere momenten betrokken in het proces. Daarnaast is het hele proces begeleid door een bestuurlijke begeleidingscommissie onder voorzitterschap van de bestuurlijk portefeuillehouder Financiën. Tenslotte is er regelmatig afstemming geweest met het onderzoek vastgoed VRGZ om dit waar mogelijk te laten ‘zwaluwstaarten’ in de bestuurlijke behandeling.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de huidige kostenverdeelsystematiek beschreven en beoordeeld op de in 2017 geformuleerde criteria. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op mogelijke alternatieven. In hoofdstuk 4 is beschreven wat de herverdeeleffecten zijn bij de beoogde verdeelsleutel en hoe dat uitwerkt per gemeente. In hoofdstuk 5 zijn tenslotte twee modellen beschreven om in 5 jaar toe te groeien van de huidige naar de nieuwe kostenverdeelsleutel en adviezen te lezen.

Voor snelle lezing van dit rapport is het voldoende om de ingekaderde bevindingen en adviezen te lezen. Deze worden steeds onderbouwd in de tekst die er direct aan vooraf gaat.

2. Evaluatie

2.1 Achtergrond

Veiligheidsregio's[1] kennen een zogenaamde hybride financiering:

- een rechtstreekse inkomstenbron vanuit het Rijk, de zogenaamde Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR) en
- gemeentelijke bijdragen.

Deze bronnen werken in de praktijk als communicerende vaten: de veiligheidsregio stelt een begroting op, de BDuR[2] wordt daarop in mindering gebracht en het resterende bedrag wordt door gemeenten bijgedragen. Deze bijdragen moeten gemeenten zelf weer financieren vanuit hun eigen inkomsten, voornamelijk vanuit het gemeentefonds. In paragraaf 5.1 is beschreven hoe het gemeentefonds is opgebouwd, in het bijzonder het subcluster Crisisbeheersing en Brandweer.

Bij de regionalisering van de brandweer in Gelderland-Zuid in 2013 werden de gemeentelijke bijdragen verdeeld op basis van twee componenten:

- 12% werd verdeeld op basis van het aantal inwoners en
- 88% werd verdeeld op basis van de historische kosten die gemeenten maakten voor hun eigen brandweerzorg.

Deze verdeling sloot voor gemeenten direct aan op hun bestaande kosten: de 12% kwam overeen met hun bijdrage voor enkele specialismen die al regionaal georganiseerd waren, de 88% kwam overeen met de bestaande lokale kosten die bij de inbreng waren berekend.

In de jaren 2014 tot en met 2016 heeft een werkgroep, met daarin vertegenwoordigers van alle in VRGZ deelnemende gemeenten, onderzoek gedaan naar een nieuwe kostenverdeelsleutel. Voor een nieuwe verdeelsleutel werden 6 criteria geformuleerd waaraan een nieuwe sleutel moest voldoen:

- Bevorderend voor regionale solidariteit
- Bevorderend voor de doorontwikkeling van de brandweer
- Transparant
- Eenvoudig
- Rechtvaardig
- Duurzaam

Op basis van deze criteria is een long-list opgesteld. Daarvan zijn in opdracht van het bestuur 3 varianten op het (toen) bestaande model uitgewerkt.

- Variant 3: naar rato van verhoudingen in cluster gemeentefonds (GF)
- Variant 4a: inwonerbijdrage (13%) + verhoudingen in cluster GF (87%)
- Variant 4b: verhouding in cluster GF + inwonerbijdrage (tekort in GF)

[1] Het betreft dan alleen Crisisbeheersing & Brandweer, inclusief GHOR en Bevolkingszorg.

[2] De (omvang van de) BDuR wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

De werkgroep adviseerde variant 3 met een jaarlijkse actualisering aan de wijzigingen in het gemeentefonds. Het AB was van mening dat variant 3 theoretisch gezien het meest rechtvaardig was, maar dat de herverdeeleffecten zodanig groot waren dat het volledig implementeren van dit model onrechtvaardig was."
In afwijking van het advies werd daarom besloten tot een mix van het bestaande model en variant 3. In de besluitvorming is dit als volgt verwoord:

> *1. Vaststelling van het "combinatiemodel " dat uitgaat van:*
> *a. Een kostenverdeling van de gemeentelijke bijdragen aan de VRGZ op basis van de verdeelsystematiek van het gemeentefonds en op basis van historische kostenverdeling in de verhouding 50%-50%;*
> *b. Het maximeren van het negatief effect tot € 150.000,- voor gemeenten die 10 % of meer nadeel ondervinden*
> *2. Het structurele tekort van € 103.662,-, dat gepaard gaat met de toepassing van het besluit 1.b. komt ten laste van de gemeenten die na invoering van het nieuwe model een positief resultaat hebben.*
> *3. Voor de implementatie van het combinatiemodel geldt een ingroeiperiode van vijf jaar.*
> *4. Het "combinatiemodel" wordt met ingang van 1 januari 2017 toegepast.*

Resultaat van dit besluit is dat de feitelijke verdeelsleutel uit 3 delen is opgebouwd:

- 6% op basis van het inwonertal in 2015
- 44% op basis van de historische kosten brandweer in 2013
- 50% op basis van de verdeling van het gemeentefonds in 2016

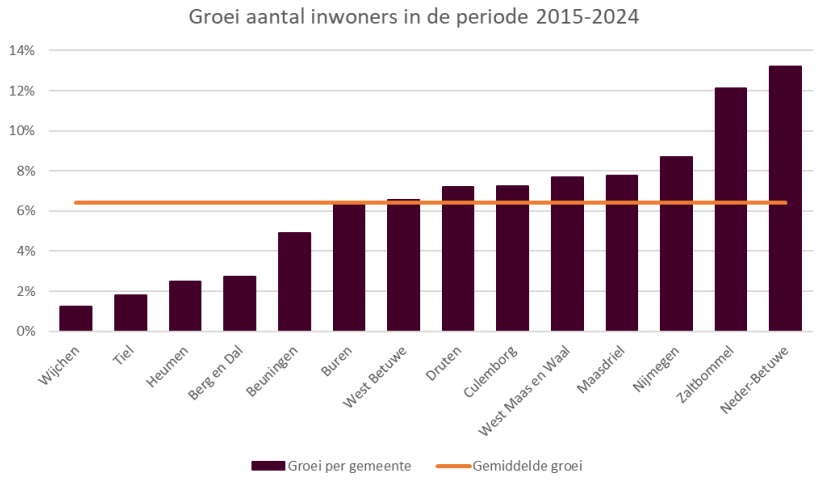
In het ambtelijk voorstel was opgenomen dat variant 3 jaarlijks geactualiseerd moest worden. In de bestuurlijke besluitvorming is hier niets over vermeld. In de praktijk wordt geen van de drie delen geactualiseerd. Er is dus sprake van een vaste verhouding op basis van gegevens uit de periode 2013 tot en met 2016. Elke gemeente betaalt daardoor een vast percentage van de 'gemeentelijke bijdragen'.

Bevinding 1
De feitelijke verdeelsleutel is uit 3 delen opgebouwd:
1) 6% op basis van het inwonertal in 2015
2) 44% op basis van de historische kosten brandweer in 2013
3) 50% op basis van de verdeling van het gemeentefonds in 2016

2.2 Componenten

Inwonertal

Het inwonertal in de verdeelsleutel is gebaseerd op gegevens uit 2015. De groei per gemeente verschilt echter sterk per gemeente. Dat wordt in onderstaande figuur duidelijk. Dit verschil is niet verwerkt in de verdeelsleutel. Gemeenten met een grote groei in het aantal inwoners zijn dus niet meer gaan bijdragen dan andere gemeenten.



Historische kosten

De historische kosten zijn de kosten die gemeenten zelf maakten voor lokale brandweerzorg. Door de regionalisering van de brandweer is het onmogelijk deze kosten te actualiseren. Het streven was dat alle gemeenten bij de ‘instap’ minimaal een bepaald kwaliteitsniveau zouden hebben (en dus ook een daarbij behorend kostenniveau). De laatste meting is hiernaast weergegeven. Opvallend zijn de grote verschillen bij met name Repressie, de ‘duurste schakel’ in de veiligheidsketen.

Aandachtsgebied	Beuningen	Buren	Culemborg	Druten	Geldermalsen	Groesbeek	Heumen	Lingewaal	Maasdriel	Millingen a/d Rijn	Neder-Betuwe	Neerijnen	Nijmegen	Tiel	Ubbergen	West Maas en Waal	Wijchen	Zaltbommel	RBGZ
Pro-actie	4,1	3,7	3,6	2,9	4,2	3,7	3,7	4,2	3,6	3,7	2,5	4,2	3,9	3,2	3,7	3,7	3,8	3,6	4,1
Preventie	3,9	4,1	4,1	3,1	4,1	3,7	3,9	4,1	3,9	3,7	2,8	4,1	4,3	3,3	3,7	3,7	4,3	3,9	4,0
Preparatie	4,1	4,0	4,0	3,1	4,2	4,2	3,7	4,2	4,1	4,2	3,2	4,1	4,4	3,2	4,2	4,0	4,0	4,0	3,8
Repressie	3,4	3,9	3,9	3,3	4,2	4,5	4,2	4,5	4,6	4,9	3,7	4,5	4,8	2,5	3,5	3,4	4,5	3,7	3,9
Nazorg	3,7	4,2	4,2	4,0	4,0	4,2	4,0	4,0	4,0	4,2	3,4	4,0	3,9	3,4	4,2	4,0	4,1	4,0	4,0
Bedrijfsvoering	3,3	3,4	3,4	3,0	3,8	3,4	3,2	3,8	3,4	3,2	2,8	3,8	4,1	3,0	3,4	3,3	3,5	3,3	3,7
Totaal gemiddelde	**3,8**	**3,9**	**4,0**	**3,2**	**4,1**	**4,0**	**3,8**	**4,1**	**3,9**	**4,0**	**3,1**	**4,1**	**4,2**	**3,1**	**3,8**	**3,7**	**4,0**	**3,8**	**3,9**

Voldoen aan afgesproken niveau (4)
Verbeterd t.o.v. vorige meting

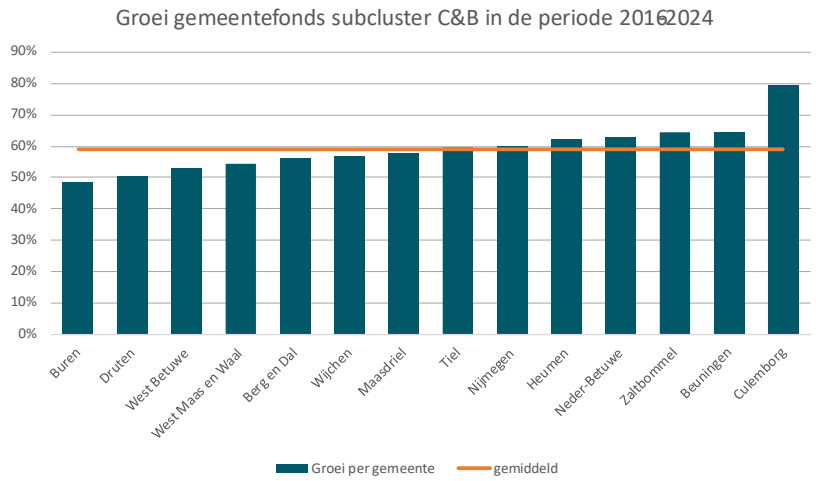
Figuur: Kwaliteitswaardering schakels veiligheidsketen en bedrijfsvoering 2010

Bij de besluitvorming in 2011 is afgesproken dat gemeenten met een achterblijvend kwaliteitsniveau een ‘bruidsschat’ zouden inbrengen. Dat blijkt nauwelijks tot niet gebeurd te zijn.

Gemeentefonds

De kostenverdeelsleutel is voor 50% gebaseerd op de verhoudingen in het subcluster Crisisbeheersing en Brandweer van het gemeentefonds in uitkeringsjaar 2016. In de figuur

hieronder is weergegeven hoe deze uitkering zich na 2016 heeft ontwikkeld t.o.v. het regionaal gemiddelde. De volledige herijking van het gemeentefonds in 2023 is in deze grafiek verwerkt. Gemeenten met een sterkere stijging van de inkomsten uit het gemeentefonds zijn niet meer gaan bijdragen aan de veiligheidsregio's dan andere gemeenten.



Bevinding 2
De kostenverdeelsleutel is een gefixeerd percentage per gemeente dat gebaseerd is op gegevens uit 2013, 2015 en 2016. Eén van de componenten (de historische kosten) is sterk gedateerd, maar kan niet geactualiseerd worden. De andere twee componenten (inwonertal en inkomsten gemeentefonds) zijn fors gewijzigd, maar deze wijzigingen zijn niet verwerkt in de verdeelsleutel.

2.3 Werking

Na de regionalisering van de brandweer heeft de veiligheidsregio zich verder ontwikkeld. Zo is op basis van het brandweerzorgplan uit 2017, maar ook recenter in 2024, besloten tot herplaatsing tankautospuiten. De historische kosten zijn hier niet op aangepast. Bij wijziging van kosten zijn die over alle gemeenten verdeeld.

Bij de regionalisering van de brandweer zijn de huisvestingskosten van de bestaande locaties ingebracht. Als de locatie al volledig was afgeschreven waren dit dus alleen exploitatielasten, geen kapitaallasten. Als er na regionalisering nieuwe kazernes worden gebouwd, worden de kosten volledig verdeeld over alle gemeenten op basis van de kostenverdeelsleutel. Dat betekent dat gemeenten die nieuwe kazernes hadden (en dus hoge kapitaallasten) ook relatief veel bijdragen aan nieuwe ontwikkelingen: zowel later

gebouwde kazernes in andere gemeenten, de hiervoor genoemde meerkosten van het brandweerzorgplan 2017 als meer recente ontwikkelingen in de crisisbeheersing.

In het onderzoek vastgoed VRGZ is duidelijk geworden dat de kapitaallasten structureel fors hoger worden, mede als gevolg van de noodzakelijke vervanging van vastgoed. Bij toepassing van de huidige verdeelsleutel zal deze kostenstijging meer dan evenredig ten laste komen van gemeenten die bij de regionalisering hun dienstverlening op het gewenste kwaliteitsniveau hadden en/of al nieuwe kazernes en hoge kapitaallasten hadden.

Bevinding 3
Omdat het kostenniveau bij de regionalisering onvoldoende gelijk is getrokken, dragen gemeenten die huisvesting en dienstverlening op het gewenste niveau hadden, meer dan evenredig bij aan nieuwe ontwikkelingen.

Conclusie
De huidige kostenverdeelsleutel voldoet niet (meer) aan de randvoorwaarden die het bestuur voorafgaand aan het kostenverdeeltraject heeft geformuleerd en in het voorstel aan gemeenten heeft beschreven:
- de criteria ‘transparant’ en ‘eenvoudig’ zijn nog van toepassing, maar
- aan de criteria ‘regionale solidariteit’, ‘bevorderend aan doorontwikkeling, ‘rechtvaardig’ en ‘duurzaam’ wordt niet meer voldaan.

3. Scope

Bij de keuze voor een kostenverdeelsleutel is het van belang dat verschillen in de dienstverlening tussen gemeenten inzichtelijk zijn en dat daar in de verdeelsleutel rekening wordt gehouden. Via de ambtelijke werkgroep is bij alle gemeenten geïnventariseerd of deze verschillen aanwezig zijn.

Dienstverleningsovereenkomsten
Sommige veiligheidsregio's werken met dienstverleningsovereenkomsten (DVO's), waarbij gemeenten de keuze hebben om dienstverlening af te nemen boven het regionaal vastgestelde kwaliteitsniveau. Veiligheidsregio Gelderland-Zuid kiest er bewust voor om de dienstverlening regionaal uniform te houden. Er zijn dan ook geen DVO's voor maatwerk met gemeenten afgesloten.

Functioneel leeftijdsontslag
Gemeentemedewerkers in een bezwarende functie, zoals brandweer- en ambulancemedewerkers, hadden tot 2006 recht op functioneel leeftijdsontslag (FLO). Vanwege diverse (fiscale) wetswijzigingen is dit per 1 januari 2006 afgeschaft. Voor medewerkers die onder de oude FLO-regeling vielen, is het FLO-overgangsrecht afgesproken. Voor nieuwe medewerkers staat na 20 dienstjaren de tweede loopbaan centraal. Sinds 2017 geldt een herziening van het FLO-overgangsrecht voor brandweermedewerkers.[3]
De FLO-kosten van brandweermedewerkers worden, op basis van de gemeente waar zij oorspronkelijk in dienst waren, doorbelast aan de betreffende gemeenten. Binnen VRGZ betreft dit alleen de gemeente Nijmegen. Bij de regionalisering is afgesproken dat deze (in de tijd afnemende) kosten buiten de begroting om aan Nijmegen doorbelast blijven worden.

Huisvesting
Alle huisvestingskosten van VRGZ zijn onderdeel van de begroting en zijn op dit moment onderdeel van de kostenverdeelsystematiek. Alle kosten gerelateerd aan vastgoed zijn daarom binnen scope. Dit heeft als belangrijk voordeel dat de huisvestingsbehoefte voor personeel, materieel en werkplaatsen op basis van regionale plannen geoptimaliseerd kan worden, zonder dat dit gevolgen heeft voor gemeentelijke bijdragen.

Overige lasten
Uit de inventarisatie blijkt dat er geen substantiële verschillen zijn tussen gemeenten. Alleen de bluswatervoorzieningen worden door of in opdracht van gemeenten zelf onderhouden en de kosten daarvan lokaal gedragen. Alle andere voorzieningen, waaronder piketkosten en klein onderhoud/reparaties zijn onderdeel van de regionale begroting.

[3] Bron: VNG, Brandweerpersoneel en FLO-overgangsrecht

Bevinding 4
Er zijn geen substantiële verschillen in de dienstverlening tussen gemeenten en in de kosten die lokaal gedragen worden, waarmee in de kostenverdeelsleutel rekening zou moeten worden gehouden.

Veiligheidsregio Gelderland-Zuid heeft niet alleen Crisis- en Rampenbestrijding, maar ook een Regionale Ambulancevoorziening (RAV) binnen de organisatie. De RAV wordt volledig gefinancierd via de zorgverzekeraars. De gemeentelijke bijdragen hebben dan ook alleen betrekking op het programma Crisis- en Rampenbestrijding. Onderdeel van dit programma zijn ook de GHOR, Bevolkingszorg, Meldkamer Brandweer[4] en de aan dit programma toegerekende kosten van de Bedrijfsvoering.

Bevinding 5
De scope voor de verdeelsleutel is de dienstverlening van de sectoren Brandweer Crisisbeheersing, inclusief GHOR, Bevolkingszorg, Meldkamer Brandweer en de bijbehorende overheadkosten.

[4] Meldkamer Oost-Nederland (MON), waarbij het personeel in dienst is van Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG).

4. Verdeelprincipes

Een kostenverdeel**sleutel** wordt bij voorkeur gebaseerd op een duidelijk verdeel**principe**. Actualisatie en onderhoud van een sleutel zijn veel eenvoudiger als de sleutel op een (bewust gekozen) onderliggend principe gebaseerd is. De ervaring leert ook dat een duidelijk verdeelprincipe helpt in de toelichting op en de onderbouwing van herverdeeleffecten naar bijv. colleges en gemeenteraden.

Wij onderscheiden de volgende principes vanuit de theorie:

- **Solidariteit**: de bijdrage is voor iedereen gelijk

  Een voorbeeld van een sleutel die op dit principe gebaseerd is, is een verdeelsleutel waarin per gemeente of per inwoner een vaste bijdrage wordt betaald, ongeacht de geleverde prestaties of diensten per gemeente.
- **Draagkracht**: de bijdrage is gebaseerd op inkomsten of vermogen

  Een voorbeeld hiervan is een samenwerkingsverband waarbij alle deelnemers bijdragen naar rato van hun inkomsten. Dit principe wordt ook wel inkomenssolidariteit genoemd
- **Continuïteit**: de bijdrage is gebaseerd op historische kosten

  Een voorbeeld hiervan is een sleutel die gebaseerd is op de kosten die gemaakt werden voorafgaand aan de vorming van een gemeenschappelijke regeling.
- **Nut/profijt**: de bijdrage is gebaseerd op daadwerkelijk gebruik

  Een voorbeeld hiervan is een sleutel die gebaseerd is op de geleverde prestatie, bijvoorbeeld het aantal adviezen of het aantal uitrukken per gemeente.

Er zijn verdeelsleutels mogelijk die gebaseerd zijn op meer dan één principe. In dat geval benoemen we in dit rapport alleen het meest dominante verdeelprincipe.

Voorbeeld: draagkracht
De meeste veiligheidsregio's hanteren het verdeelprincipe 'draagkracht' en kiezen voor een sleutel op basis van de inkomsten uit het gemeentefonds. Onderdeel van het gemeentefonds is een specifiek subcluster Crisisbeheersing & Brandweer. Als een gemeente dan bijv. 10% van de totale regionale inkomsten in dit subcluster ontvangt, betaalt zij ook 10% van de totale gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio. Zie ook paragraaf 5.1

Bij de start van een gemeenschappelijke regeling is het gangbaar een sleutel te kiezen op basis van continuïteit. Er wijzigt dan voor een gemeente al veel in de organisatie en aansturing en het helpt als de financiën dan redelijk ongewijzigd blijven. De historische component in de verdeelsleutel van VRGZ is dan ook zeer verklaarbaar.
Als de GR enkele jaren staat en de organisatie geoptimaliseerd wordt, is er steeds minder relatie met de historische kosten. Er treedt dan vaak een verschuiving op naar een ander principe.

Het karakter van de organisatie en/of de dienstverlening speelt bij de keuze voor een verdeelprincipe een sterke rol. Bij bijv. een belastingsamenwerkingsverband wordt vaak gekozen voor een sleutel op basis van nut (bijv. het aantal aanslagen). Ook bij gemeenschappelijke regelingen met veel lokale beleidsvrijheid zien we het principe nut vaak gekozen worden. Het karakter van die organisatie is vaak dat van een ‘shared service organisatie’.

Bij samenwerkingsverbanden met een sterk regionaal karakter of een regionale opgave zien we juist dat ‘solidariteit’ of ‘draagkracht’ vaak als leidend principe worden gekozen.
Ook in veiligheidsregio’s is dat het geval. Waar bijna alle veiligheidsregio’s begonnen met een verdeelsleutel die op het principe continuïteit was gebaseerd, wordt bij herziening voor ‘evenredigheid aan inkomsten’’ en/of ‘gelijkheid’ gekozen.

Voorbeeld: verschillende principes
De Sociale Dienst Drechtsteden heeft dienstverlening in de domeinen Participatie en Maatschappelijke Ondersteuning. De kosten worden verdeeld op basis van verschillende principes:

- Participatie wordt verdeeld op basis van ‘solidariteit’ gezien het regionale karakter van de dienstverlening en de sterke relatie met andere regionale opgaven
- Maatschappelijke ondersteuning wordt verdeeld op basis van het principe nut, gezien de grote verschillen in sociale samenhang en lokaal beleid tussen de deelnemende gemeenten.

Gezien het regionale karakter van de veiligheidsregio, de op regionale leest geschoeide dienstverlening, de regionaal geoptimaliseerde organisatie, het steeds meer gemeentegrens overstijgende karakter van incidenten en de eerder opgestelde criteria, wordt een verdeelsystematiek op basis van het principe ‘draagkracht’ (‘inkomenssolidariteit’) geadviseerd. Ruim 20 van de 25 veiligheidsregio’s verdelen een deel of geheel hun gemeentelijke bijdragen op basis van ditzelfde principe.

Advies 1
Baseer alternatieven voor de huidige kostenverdeelsleutel op het principe ‘draagkracht’.

5. Verdeelsleutels

5.1 Gemeentefonds

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 bij een gelijkwaardig voorzieningenniveau, de zogenaamde ‘kostenoriëntatie’. Om dit te bewerkstelligen is het gemeentefonds o.a. verdeeld in clusters en subclusters. De omvang van de middelen per cluster wordt bepaald door maatstaven, zoals het aantal inwoners, het aantal bedrijven, de centrumfunctie van een gemeente etc.

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 gebruikt als basis voor de verdeelsleutel van gemeentelijke bijdragen.

De maatstaven in een cluster worden bepaald op basis van regressieanalyse. Het subcluster Crisisbeheersing en Brandweer kent na de herijking in 2023 nog vijf maatstaven: het aantal bedrijfsvestigingen, het aantal kernen met minstens 500 adressen, de centrumfunctie (lokaal), de omgevings-adressendichtheid en het aantal woonruimten. Bijzonder is dat voor al deze 5 maatstaven een duidelijke relatie te leggen is met de hoogte van de kosten van de dienstverlening door de veiligheidsregio.

Het gemeentefonds is geen doeluitkering en de kosten van een veiligheidsregio kunnen hoger of lager liggen dan de inkomsten van gemeenten in genoemd subcluster, bijv. door bestuurlijke keuzes in de kwaliteit van dienstverlening. Daarom wordt in de financiering van veiligheidsregio’s vrijwel nooit een relatie gelegd met de absolute hoogte van de inkomsten uit het subcluster, maar alleen met de verhouding van de inkomsten in dit cluster tussen gemeenten.

Om administratieve lasten te voorkomen bij het gebruik van deze gegevens in de verdeelsleutel, wordt door de fondsbeheerders via het NIPV jaarlijks een bestand gedistribueerd aan alle veiligheidsregio’s met daarin de uitkering in dit subcluster van alle gemeenten.

5.2 Verdeelsleutelvarianten

De ambtelijke werkgroep heeft aangegeven dat de criteria uit 2017 nog altijd van kracht zijn en het bestuur deelde de mening. Op basis daarvan en op basis van de toen voorgestelde verdeelsleutels was er in het bestuur breed draagvlak om nu een beperkt aantal alternatieven door te rekenen:

- Huidige verdeelsystematiek met geactualiseerde aantallen.
  Bij deze variant wordt opgemerkt dat slechts 2 van de 3 componenten geactualiseerd kunnen worden. De historische kosten zijn gelijk gehouden
- Verdeling op basis van het subcluster Crisisbeheersing & Brandweer
- Verdeling op basis van een vast bedrag per inwoner.
  Deze variant is vooral opgenomen ter vergelijking

In het volgende hoofdstuk worden de uitkomsten van deze vergelijking toegelicht.

.

6. Financiën

6.1 Herverdeeleffect

De verdeling bij toepassing van de huidige verdeelsleutel en de verschillende varianten is in onderstaande tabellen weergegeven.[5] In de laatste kolom is voor de beeldvorming ook de bijdrage opgenomen die de gemeente ontvangt in het cluster Crisisbeheersing en Brandweer van het gemeentefonds.

	Begroting 2024	Met geactualiseerde sleutel	Volledig naar rato gemeentefonds	Vast bedrag per inwoner	Inkomsten uit gemeentefonds
Berg en Dal	€ 2.817.715	€ 2.777.922	€ 2.837.220	€ 2.989.266	€ 2.936.990
Beuningen	€ 1.713.249	€ 1.634.668	€ 2.078.380	€ 2.248.551	€ 2.151.466
Buren	€ 2.601.685	€ 2.487.918	€ 2.387.772	€ 2.338.263	€ 2.471.737
Culemborg	€ 2.383.322	€ 2.518.407	€ 2.377.260	€ 2.506.853	€ 2.460.856
Druten	€ 1.313.838	€ 1.155.660	€ 1.593.256	€ 1.651.883	€ 1.649.282
Heumen	€ 1.467.811	€ 1.549.629	€ 1.311.011	€ 1.421.425	€ 1.357.112
Maasdriel	€ 2.141.460	€ 2.125.413	€ 2.136.183	€ 2.203.864	€ 2.211.302
Neder-Betuwe	€ 1.973.012	€ 2.097.082	€ 1.814.616	€ 2.161.971	€ 1.878.426
Nijmegen	€ 16.937.880	€ 16.933.406	€ 17.099.745	€ 15.403.353	€ 17.701.051
Tiel	€ 3.223.458	€ 3.197.503	€ 3.312.821	€ 3.605.400	€ 3.429.315
West Betuwe	€ 4.813.574	€ 4.980.721	€ 4.258.668	€ 4.454.531	€ 4.408.422
West Maas en Waal	€ 1.751.505	€ 1.735.020	€ 1.782.937	€ 1.679.981	€ 1.845.633
Wijchen	€ 3.099.141	€ 3.002.488	€ 3.143.627	€ 3.514.165	€ 3.254.171
Zaltbommel	€ 2.523.187	€ 2.565.000	€ 2.627.341	€ 2.581.331	€ 2.719.731
	€ 48.760.837	**€ 48.760.837**	**€ 48.760.837**	**€ 48.760.837**	**€ 50.475.495**

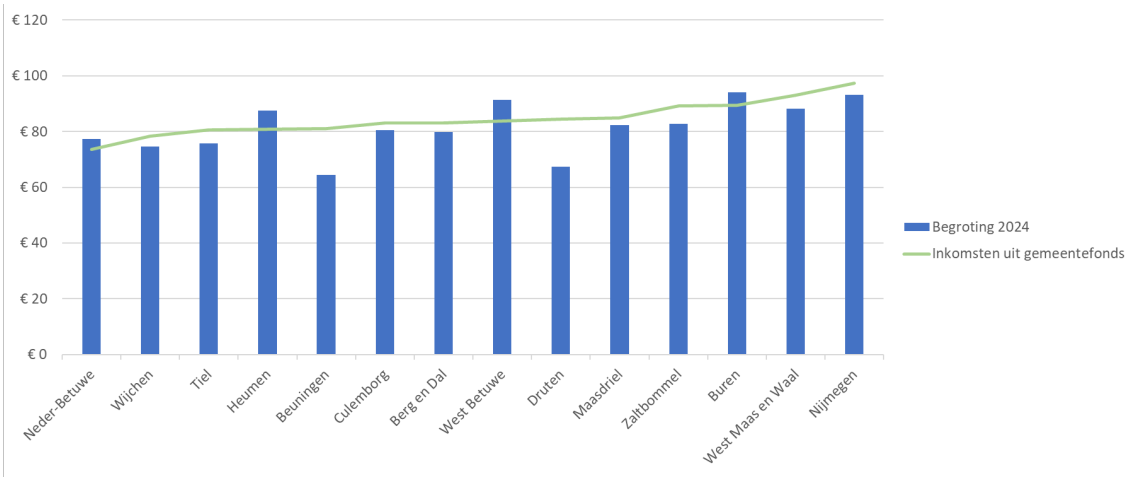
Het resulterende herverdeeleffect in euro per inwoner bij toepassing van de drie varianten is is in onderstaande tabel weergegeven:

	Met geactualiseerde sleutel	Volledig naar rato gemeentefonds	Vast bedrag per inwoner
Berg en Dal	€ -1	€ 1	€ 5
Beuningen	€ -3	€ 14	€ 20
Buren	€ -4	€ -8	€ -10
Culemborg	€ 5	€ -0	€ 4
Druten	€ -8	€ 14	€ 17
Heumen	€ 5	€ -9	€ -3
Maasdriel	€ -1	€ -0	€ 2
Neder-Betuwe	€ 5	€ -6	€ 7
Nijmegen	€ -0	€ 1	€ -8
Tiel	€ -1	€ 2	€ 9
West Betuwe	€ 3	€ -11	€ -7
West Maas en Waal	€ -1	€ 2	€ -4
Wijchen	€ -2	€ 1	€ 10
Zaltbommel	€ 1	€ 3	€ 2

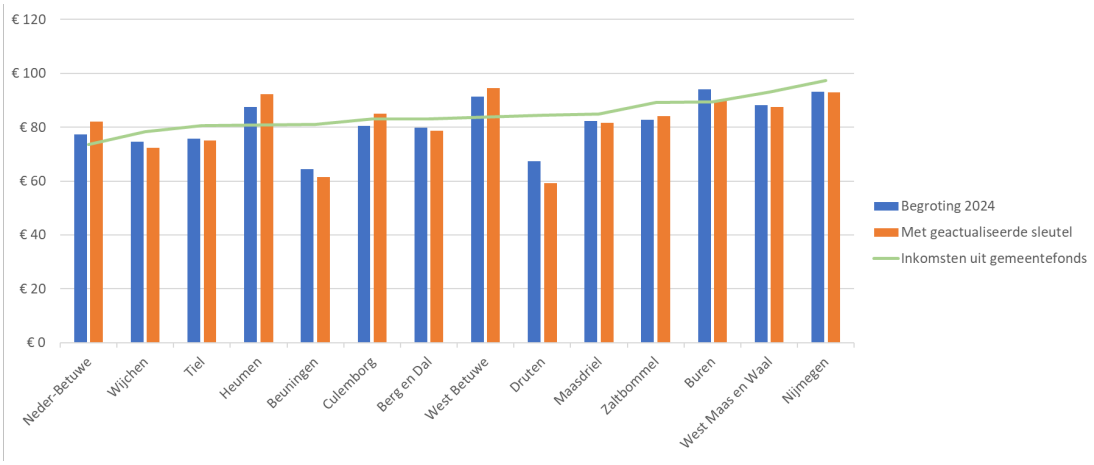
Op de volgende pagina's wordt in grafiekvorm weergegeven hoe de verschillende varianten zich tot elkaar verhouden.

[5] Alle berekeningen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de begroting 2024.

In onderstaande grafiek worden de bijdragen van gemeenten vergeleken met de inkomsten per inwoner. Vier gemeenten dragen meer bij dan zij ontvangen in het subcluster van het gemeentefonds, de andere tien minder.
Neder-Betuwe ontvangt per inwoner de laagste bijdrage uit het gemeentefonds, Nijmegen de hoogste bijdrage. Dit wordt veroorzaakt door de in hoofdstuk 5 beschreven methodiek met maatstaven. Een grote stad heeft een veel hoger risicoprofiel dan een landelijk gebied, heeft om snel uit te kunnen rukken een hogere kazernedichtheid en beroepskrachten op de kazerne, maakt daardoor (veel) meer kosten per inwoner en ontvangt daarom ook meer uit het gemeentefonds. Daarbij wordt nogmaals benadrukt dat het gemeentefonds geen doeluitkering is, maar vrij besteedbaar.



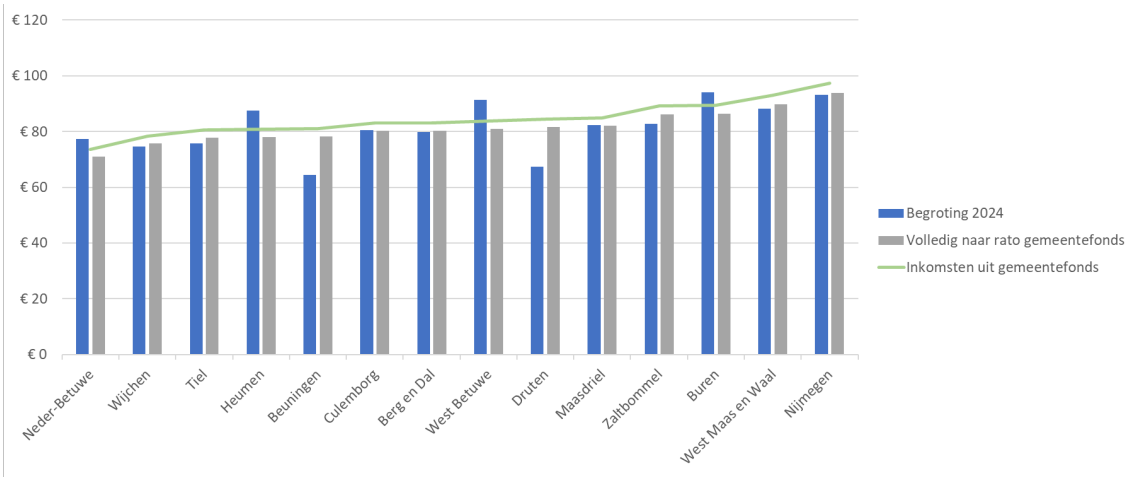
Als gekozen zou worden voor een variant met geactualiseerde aantallen inwoners en inkomsten, dan ontstaat het volgende beeld:



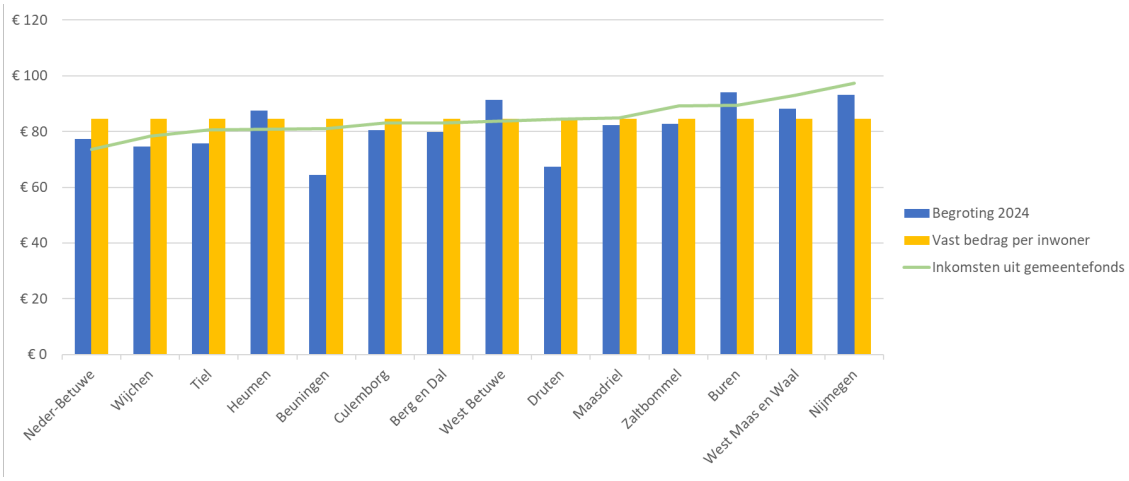
Opvallend is dat in deze variant de gemeenten die al relatief veel bijdragen, nog meer gaan bijdragen, terwijl gemeenten die relatief weinig bijdragen, nog minder gaan bijdragen. De verschillen in bijdrage per inwoner worden dus groter. Een belangrijke oorzaak hiervan ligt in

de grote verschillen van de historische kosten, die beperkt tot niet genormaliseerd zijn bij de inbreng in de geregionaliseerde organisatie.

Verdelen we de kosten evenredig aan de inkomsten uit het gemeentefonds, dan zien we dat alle bijdragen onder de ‘inkomstenlijn’ vallen.



De laatste variant met gelijke kosten per inwoner is vooral ter vergelijking opgenomen. In deze verdeelsleutel wordt geen rekening gehouden met verschillen per gemeente, maar wordt regionaal een vast bedrag per inwoner gehanteerd.



Advies verdeelvariant

Kijken we naar de verschillende varianten, dan is uit de evaluatie duidelijk geworden dat de bestaande verdeelsleutel niet langer houdbaar is. De sleutel voldoet niet (meer) aan de in 2017 vastgestelde criteria. Bij nieuwe ontwikkelingen (zoals de stijging van kapitaallasten voor huisvesting) zouden de gemeenten die de brandweerzorg en huisvesting op niveau hadden steeds meer gaan bijdragen en gemeenten die op een ‘lager’ niveau zijn ingestapt naar verhouding steeds minder.

Dezelfde redenatie geldt voor de geactualiseerde sleutel. Omdat de historische kosten niet geactualiseerd kunnen worden, zouden ook daar de verschillen in bijdragen tussen gemeenten steeds groter worden.

De laatste variant met een vast bedrag per inwoner ligt ook niet voor de hand, omdat de kosten die nodig zijn voor een gelijkwaardig niveau van fysieke veiligheid per gemeente sterk verschillen, afhankelijk van het risicoprofiel.

Het Rijk verdeelt in het gemeentefonds de algemene uitkering op zo'n manier dat alle gemeenten een vergelijkbaar voorzieningen- (en dus ook veiligheids)niveau kunnen realiseren. Bij de invulling van crisisbeheersing en brandweerzorg is het risicoprofiel sterk bepalend voor de te maken kosten, de uitkering van het gemeentefonds is daar sterk aan gerelateerd en het is dus logisch om ook de financiering door gemeentelijke bijdragen daar op te baseren.

Advies 2
Baseer de verdeling van gemeentelijke bijdragen volledig op basis van het gemeentefonds, cluster Crisisbeheersing en Brandweer.

6.2 Ingroei

De geadviseerde kostenverdeelsleutel heeft voor de gemeenten Druten en Beuningen het grootste negatieve herverdeeleffect. Om die gemeenten voldoende tijd te geven om naar het hogere kostenniveau toe te groeien, is het gebruikelijk om te werken met een ingroeiperiode. Gezien veel andere financiële effecten voor gemeenten in 2026[6] wordt geadviseerd een ingroeiperiode van 5 jaar te hanteren.

Advies 3
Hanteer voor de overgang van de oude naar de nieuwe kostenverdeelsleutel een ingroeiperiode van 5 jaar en laat de ingroeiperiode ingaan in 2027.

Voor deze ingroei zijn hieronder twee verschillende ingroeivarianten uitgewerkt.

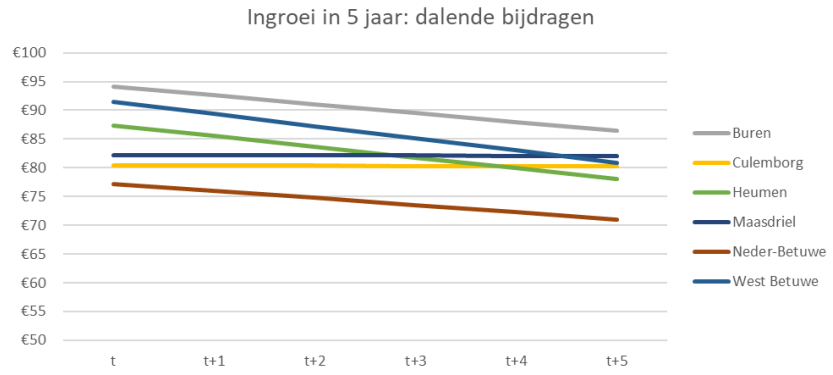
[6] Het betreft o.a. het ravijnjaar (veroorzaakt door o.a. een nieuwe normeringssystematiek in het gemeentefonds) en de grote tekorten in het sociaal domein Jeugd

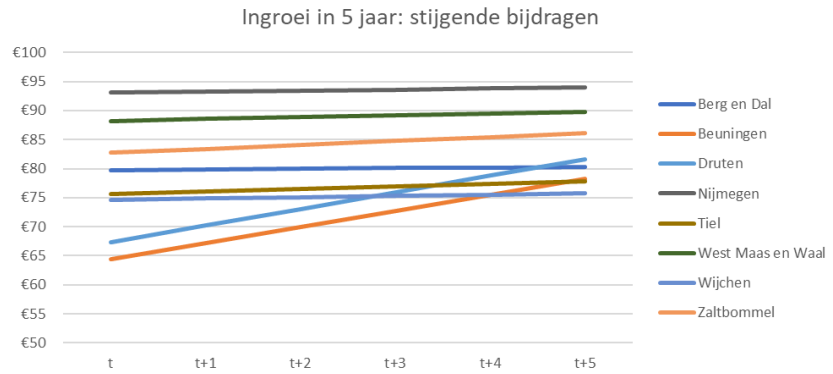
Lineaire ingroei

In deze variant groeien alle gemeenten in gelijke stappen van de oude naar de nieuwe bijdragen. Let op: in dit voorbeeld zijn alle berekeningen gebaseerd op de begroting 2024 en een gelijkblijvend niveau van gemeentelijke bijdragen op totaalniveau.

Ingroei in 5 jaar	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Berg en Dal	€ 2.817.715	€ 2.821.616	€ 2.825.517	€ 2.829.418	€ 2.833.319	€ 2.837.220
Beuningen	€ 1.713.249	€ 1.786.275	€ 1.859.302	€ 1.932.328	€ 2.005.354	€ 2.078.380
Buren	€ 2.601.685	€ 2.558.902	€ 2.516.120	€ 2.473.337	€ 2.430.555	€ 2.387.772
Culemborg	€ 2.383.322	€ 2.382.110	€ 2.380.897	€ 2.379.685	€ 2.378.473	€ 2.377.260
Druten	€ 1.313.838	€ 1.369.722	€ 1.425.605	€ 1.481.489	€ 1.537.372	€ 1.593.256
Heumen	€ 1.467.811	€ 1.436.451	€ 1.405.091	€ 1.373.731	€ 1.342.371	€ 1.311.011
Maasdriel	€ 2.141.460	€ 2.140.405	€ 2.139.349	€ 2.138.294	€ 2.137.239	€ 2.136.183
Neder-Betuwe	€ 1.973.012	€ 1.941.333	€ 1.909.654	€ 1.877.974	€ 1.846.295	€ 1.814.616
Nijmegen	€ 16.937.880	€ 16.970.253	€ 17.002.626	€ 17.034.999	€ 17.067.372	€ 17.099.745
Tiel	€ 3.223.458	€ 3.241.331	€ 3.259.203	€ 3.277.076	€ 3.294.948	€ 3.312.821
West Betuwe	€ 4.813.574	€ 4.702.593	€ 4.591.611	€ 4.480.630	€ 4.369.649	€ 4.258.668
West Maas en Waal	€ 1.751.505	€ 1.757.791	€ 1.764.078	€ 1.770.364	€ 1.776.651	€ 1.782.937
Wijchen	€ 3.099.141	€ 3.108.038	€ 3.116.935	€ 3.125.833	€ 3.134.730	€ 3.143.627
Zaltbommel	€ 2.523.187	€ 2.544.018	€ 2.564.849	€ 2.585.680	€ 2.606.510	€ 2.627.341

In bijdrage per inwoner geeft dat het onderstaande beeld:



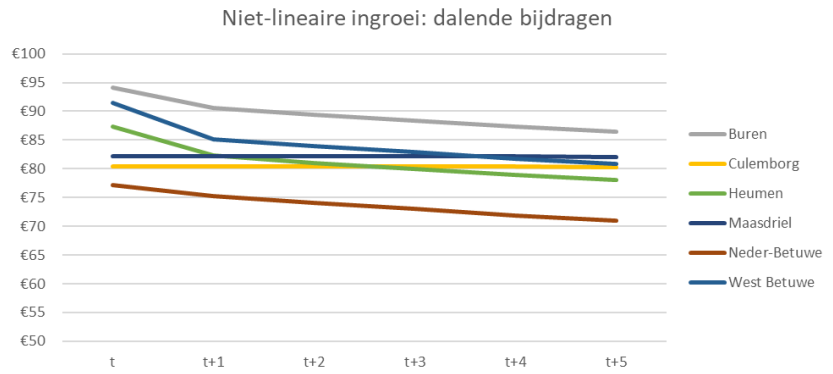


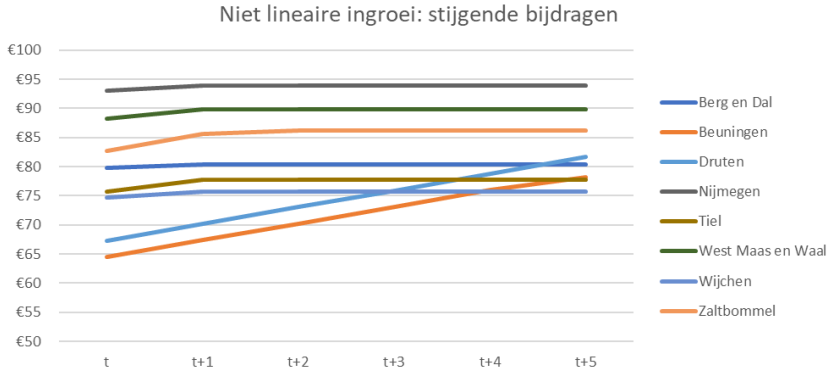
Niet-lineaire ingroei

In deze variant krijgen alleen de gemeenten Druten en Beuningen een lineaire ingroei van 5 jaar. De andere gemeenten met een stijgende bijdrage stijgen vanaf het eerste jaar met een zelfde bedrag in euro per inwoner als Druten, totdat het niveau van de nieuwe bijdrage is bereikt. Bij gemeenten met een dalende bijdragen dalen eerste de sterkst dalende gemeenten, daarna dalen alle gemeenten in hetzelfde tempo tot het uiteindelijke niveau van de nieuwe bijdrage.

	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Berg en Dal	€ 2.817.715	€ 2.837.220	€ 2.837.220	€ 2.837.220	€ 2.837.220	€ 2.837.220
Beuningen	€ 1.713.249	€ 1.789.318	€ 1.865.387	€ 1.941.456	€ 2.017.525	€ 2.078.380
Buren	€ 2.601.685	€ 2.504.522	€ 2.470.995	€ 2.441.259	€ 2.411.524	€ 2.387.772
Culemborg	€ 2.383.322	€ 2.383.322	€ 2.383.322	€ 2.383.322	€ 2.383.322	€ 2.377.260
Druten	€ 1.313.838	€ 1.369.722	€ 1.425.605	€ 1.481.489	€ 1.537.372	€ 1.593.256
Heumen	€ 1.467.811	€ 1.381.983	€ 1.361.602	€ 1.343.525	€ 1.325.449	€ 1.311.011
Maasdriel	€ 2.141.460	€ 2.141.460	€ 2.141.460	€ 2.141.460	€ 2.141.460	€ 2.136.183
Neder-Betuwe	€ 1.973.012	€ 1.922.564	€ 1.891.564	€ 1.864.071	€ 1.836.577	€ 1.814.616
Nijmegen	€ 16.937.880	€ 17.099.745	€ 17.099.745	€ 17.099.745	€ 17.099.745	€ 17.099.745
Tiel	€ 3.223.458	€ 3.312.821	€ 3.312.821	€ 3.312.821	€ 3.312.821	€ 3.312.821
West Betuwe	€ 4.813.574	€ 4.481.084	€ 4.417.212	€ 4.360.564	€ 4.303.917	€ 4.258.668
West Maas en Waal	€ 1.751.505	€ 1.782.937	€ 1.782.937	€ 1.782.937	€ 1.782.937	€ 1.782.937
Wijchen	€ 3.099.141	€ 3.143.627	€ 3.143.627	€ 3.143.627	€ 3.143.627	€ 3.143.627
Zaltbommel	€ 2.523.187	€ 2.610.514	€ 2.627.341	€ 2.627.341	€ 2.627.341	€ 2.627.341

In bijdrage per inwoner geeft dat onderstaand beeld:





De ingroeivariant met niet-lineaire ingroei resulteert in een model waarin alle gemeentelijke bijdragen binnen 1 à 1,5 jaar onder het niveau van de inkomsten uit het gemeentefonds liggen. Het model houdt primair rekening met de sterkst stijgende en sterkst dalende gemeenten. De gemeenten met een beperkte stijging of daling (+3 tot -3 euro per inwoner) groeien respectievelijk dalen daardoor in iets ongunstiger dan in een lineaire variant. Omdat de ingroei beperkt is, wordt dit acceptabel geacht.[7]

Advies 4
Kies voor niet-lineaire ingroei, waarbij
- gemeenten met een beperkte stijging in hetzelfde tempo ingroeien als de gemeente met de grootste stijging en
- de gemeenten met de grootste daling hun bijdrage eerder zien dalen dan die met een beperkte daling.

Implementatie
Voor de wijze van implementatie van de nieuwe kostenverdeelsleutel is het van belang om dezelfde criteria te gebruiken als voor de kostenverdeelsleutel zelf, met name de criteria eenvoudig en controleerbaar.
Daarom wordt geadviseerd om de begroting vanaf 2027 volledig te baseren op het nieuwe verdeelmodel en die jaarlijks te actualiseren met de inkomsten uit het gemeentefonds op basis van de meicirculaire van uitkeringsjaar t voor het uitkeringsjaar t+2.

Daarnaast wordt geadviseerd met een ingroeibijdrage te werken die gebaseerd is op de in dit rapport opgenomen berekeningen op basis van de begroting 2024 en deze na besluitvorming niet meer te wijzigen. Deze ingroeibijdrage wordt dan als extra kolom in de begroting opgenomen in de tabel van gemeentelijke bijdragen.
Deze werkwijze heeft tot gevolg dat nieuwe ontwikkelingen in de begroting (zoals de stijging van kapitaallasten huisvesting) direct voor 100% volgens de nieuwe verdeelsleutel worden verdeeld.

Als wordt gekozen voor de niet-lineaire ingroei ziet de ingroeitabel er als volgt uit:

[7] Ter vergelijking: in het gemeentefonds wordt een ingroei van 15 euro per jaar als maximum gehanteerd voor de totale omvang van het gemeentefonds

	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Berg en Dal		–	–	–	–	–
Beuningen		-289.062	-212.993	-136.924	-60.856	–
Buren		116.750	83.223	53.487	23.752	–
Culemborg		6.062	6.062	6.062	6.062	–
Druten		-223.534	-167.651	-111.767	-55.884	–
Heumen		70.972	50.591	32.515	14.439	–
Maasdriel		5.277	5.277	5.277	5.277	–
Neder-Betuwe		107.948	76.948	49.455	21.961	–
Nijmegen		–	–	–	–	–
Tiel		–	–	–	–	–
West Betuwe		222.416	158.544	101.896	45.249	–
West Maas en Waal		–	–	–	–	–
Wijchen		–	–	–	–	–
Zaltbommel		-16.827	–	–	–	–

Advies 5
Baseer de begroting vanaf 2027 volledig op basis van de nieuwe sleutel en actualiseer die jaarlijks

Advies 6
Maak gebruik van een ingroeitabel en wijzig die niet.