
Verdeelmodel gemeentelijke bijdragen veiligheidsregio Zeeland

583012 - 007

Rapport

Cebeon, 30 januari 2013

1 Inleiding

opdracht

In opdracht van de veiligheidsregio Zeeland verricht Cebeon een onderzoek naar de vormgeving van een verdeelsleutel voor de gemeentelijke bijdragen. Het bestuur van de veiligheidsregio Zeeland heeft bepaald dat per 1-1-2016 de voor de veiligheidsregio beschikbare gemeentelijke bijdrage in totaal 23,3 miljoen euro mag bedragen. Deze gemeentelijke bijdrage moet worden verdeeld op basis van een evenwichtige, transparante en inhoudelijk te onderbouwen verdeelsleutel voor de 13 Zeeuwse gemeenten, waarbij een voorkeur is uitgesproken voor een verdeelsleutel op basis van de OOV verdeelsleutel uit het gemeentefonds. Geconstateerd wordt dat hierdoor herverdelingseffecten ontstaan die nadere verklaring op inhoudelijke gronden behoeven en waarvoor, voor zowel voor- als nadeelgemeenten, een realistische overgangsregeling moet worden gevonden.

plan van aanpak onderzoek

Voor het onderzoek is een plan van aanpak opgesteld dat de volgende onderdelen omvat:

1. het nagaan of het landelijke ijkpunt brandweer en rampenbestrijding uit het gemeentefonds op de juiste wijze wordt toegepast;
2. het nader beschouwen van de achtergrond/samenstelling van de taken cq. de relevante netto lasten en de vraag hoe deze zich (conceptueel) verhouden tot de werking van het ijkpunt van het gemeentefonds, waarbij het gaat om de volgende elementen:
 - onderscheid BDUR en gemeentefonds;
 - de spreiding/financiering van bepaalde bijzondere taken over gemeenten/regio in relatie tot het ijkpunt gemeentefonds c.q. de BDUR;
 - afzonderen (buiten haken plaatsen) van bepaalde onderdelen in de feitelijke lasten en de relatie met de werking van het ijkpunt (o.a. huisvesting);
3. een nadere beschouwing van de verschillen tussen de relevante netto-lasten en de uitkomsten van het ijkpunt van het gemeentefonds (tijdelijke/incidentele elementen en afwijkende beleidskeuzes bij de grootste afwijkingen);
4. het formuleren van een voorstel voor een verdeelmodel voor de gemeentelijke bijdrageregeling in Zeeland alsmede een voorstel voor een overgangsregeling.

beschikbaar gestelde informatie veiligheidsregio Zeeland

Bij de start heeft Cebeon ten behoeve van dit traject vooraf de volgende basisinformatie ter beschikking gekregen:

- eindrapportage Werkgroep Financieringsystematiek (situatie 2010);
- kwaliteitsfoto brandweer Zeeland – audit 2010.

Tijdens het traject is aanvullende informatie opgevraagd over een aantal onderwerpen, zoals de berekening van de ijkpuntscore, formatie-overzichten, overzicht specialistische taken en gegevens over het voorzieningenniveau.

opzet rapportage

Deze rapportage is als volgt opgezet:

- in hoofdstuk 2 wordt de toepassing van het landelijke ijkpunt uit het gemeentefonds beoordeeld (stap 1);
- in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de bevindingen ten aanzien van de afbakening van het takenpakket (spreiding van bijzondere taken/specifieke risico's tussen gemeenten/regio) in relatie tot de financieringsstromen (stap 2). Op grond hiervan wordt een herschikking gedaan op grond waarvan de resterende gemeentelijke lasten worden vergeleken met de relatieve ijkpuntcores uit het gemeentefonds;

- in hoofdstuk 4 wordt een aanvullende beschouwing gegeven ten aanzien van verschillen tussen de relevante resterende gemeentelijke netto-lasten en de relatieve uitkomsten van het ijkpunt van het gemeentefonds, waarbij wordt ingegaan op de achtergronden van de grootste afwijkingen (stap 3);
- in hoofdstuk 5 wordt een eerste voorstel gepresenteerd voor een gemeentelijke bijdrageregeling en een overgangstermijn (stap 4).

2 Beoordeling toepassing landelijke ijkpunt (stap 1)

2.1 Inleiding

algemeen

Om te kunnen beoordelen waardoor afwijkingen tussen een geobjectiveerde gemeentelijke bijdrageregeling op basis van de ijkpuntformule OOV van het gemeentefonds en de feitelijke netto lasten van gemeenten voor het basisjaar 2010 wordt veroorzaakt, dient onder meer de wijze van toepassen van het landelijke ijkpunt gemeentefonds te worden beoordeeld.

landelijke ijkpunt gemeentefonds

Voor een geobjectiveerde onderbouwing van de gemeentelijke middelenbehoefte voor het dekken van de lasten van brandweezorg en rampenbestrijding kan gebruik worden gemaakt van het uitgaven(sub-)ijkpunt brandweezorg en rampenbestrijding uit het gemeentefonds. De kostenverschillen tussen (typen) gemeenten zijn voor het laatst herijkt op basis van gegevens 2005, waarbij er tevens een afstemming op de verdeling van de BDUR heeft plaatsgevonden (deze is tegelijkertijd herijkt)¹. Bij deze herijking zijn de ijkpuntcores globaal afgestemd op structurele kostenverschillen tussen typen gemeenten/regio's gerelateerd aan verschillen in veiligheidsrisico's en de achterliggende normenkaders.

Bij het hanteren van uitgavenijkpunten uit het gemeentefonds dient rekening te worden gehouden met een juiste toepassing van dit landelijke ijkpunt inclusief de opslag voor de OEM² (deze verschilt per cluster), omdat er anders geen juiste vergelijking tussen de ijkpuntscore en feitelijke netto lasten kan worden gemaakt.

plan van aanpak

Conform het plan van aanpak zijn in dit verband de volgende elementen nagelopen:

- is binnen het totale cluster OOV van het gemeentefonds de juiste afbakening gevolgd tussen de subclusters OOOV enerzijds en het subcluster brandweer en rampenbestrijding anderzijds;
- welke maatstaven/definities zijn gehanteerd in de berekening;
- welke stand van de basiseenheden per gemeente is gehanteerd;
- welke stand van de gewichten per maatstaf is gehanteerd (welke circulaire van het gemeentefonds, inclusief stand van zaken ten aanzien van de inhoud van het takenpakket), inclusief de relevante uitkeeringsfactor, om aan te sluiten op de vergelijking met de gebruikte feitelijke netto lastengegevens (2010);
- is de OEM-opslag meegenomen en is deze opslag op de juiste wijze berekend. Het gaat hierbij om verschillende opslagen tussen (sub-)clusters met verschillende uitkomsten per gemeente.

Het doel van deze eerste stap is om na te gaan of de toepassing van het landelijke ijkpunt op de juiste wijze is gedaan, om te voorkomen dat er afwijkingen/verschillen op grond hiervan mee spelen in het eindplaatje en daarmee de (omvang van de) overgangsproblematiek per gemeente wordt beïnvloed.

1. Momenteel beraden de beheerders van het gemeentefonds en het ministerie van VenJ zich over de vraag of er een nieuwe herijkingronde dient plaats te vinden op basis van een waargenomen trend dat landelijk de netto lasten gemiddeld hoger liggen dan het ijkpunt voor brandweer en rampenbestrijding (gemiddeld 4 à 5 euro per inwoner).
2. Overige Eigen Middelen.

2.2 Beoordeling toepassing ijkpunt

gehanteerde berekening werkgroep

Ten behoeve van een nadere beoordeling van de berekeningen binnen de Veiligheidsregio Zeeland is de door de werkgroep Financieringssysteematiek opgestelde becijfering opgevraagd.

Uit nadere analyse van deze becijfering blijkt dat:

- het subijpunt brandweer en rampenbestrijding inderdaad is afgezonderd ten opzichte van het subijpunt Overige Openbare orde en Veiligheid;
- er is gewerkt met een set basisgegevens per gemeente die enigszins gedateerd is, waarbij de gewichten van de maatstaven en de uitkeringsfactor afkomstig zijn uit de septembercirculaire 2008;
- er geen rekening is gehouden met de zogenaamde 'OEM-opslag'. In het gemeentefonds wordt er rekening gehouden met een eigen inkomstenpotentieel bij gemeenten. Dit bestaat enerzijds uit een inhoudingsmaatstaf voor OZB (tegen een gemiddeld landelijk rekestarief) en anderzijds uit een korting op de uitgavenformules per cluster voor algemene inkomsten uit Overige Eigen Middelen (dit bedraagt gemiddeld 4 à 5 procent ten opzichte van de uitgaven³). Deze OEM korting bestaat ook uit een verdeelformule op basis van verdeelmaatstaven.

beoordeling berekening met behulp van geactualiseerde uitkomsten

Als nadere referentie heeft Cebeon ook een berekening gemaakt van de uitkomsten van het subijpunt brandweer en rampenbestrijding met recentere gegevens. Deze berekening is gebruikt om de uitkomsten van Zeeland nader te kunnen beoordelen.

De uitkomst van de berekeningen binnen de veiligheidsregio Zeeland zijn gebruikt op een aantal onderdelen.

- enerzijds is er door de werkgroep Financieringssysteematiek een totaalbedrag becijferd van 23,99 mln. euro (zonder het meenemen van de OEM-opslag). Echter wanneer er gebruik wordt gemaakt van recentere inzichten (eenheden maatstaven 2010, gewichten en uitkeringsfactor 2010 op basis van septembercirculaire 2009 en inclusief opslag OEM), zou de uitkomst een hoger bedrag zijn (24,98 miljoen euro)⁴;
- anderzijds zijn de berekeningen gebruikt voor het formuleren van een voorstel voor de binnenregionale gemeentelijke bijdrageregeling. Voor een relatieve verdeling doet het absolute niveau er minder toe, maar is wel van belang dat de peildatum van de berekening van het ijkpunt zoveel mogelijk aansluit op de uitgavencijfers waarmee wordt vergeleken. Het betreft in de notities van de werkgroep netto lasten gegevens over het jaar 2010. Tegen deze achtergrond kan worden opgemerkt dat het hanteren van een berekening met recentere cijfers, inclusief OEM-opslag tot een marginaal andere verdeling over de gemeenten zou leiden. In onderstaande tabel is de uitkomst van de berekening van de werkgroep vergeleken met een berekening op basis van eenheden 2010, gewichten en uitkeringsfactor 2010 op basis van septembercirculaire 2009 en inclusief opslag OEM.

3. Dit is per taakgebied mede afhankelijk van de ontwikkelingen sinds de herijking van het gemeentefonds per 1-1-1997 waarin de omvang van de OEM korting ruim 5% bedroeg.

4. Geconstateerd wordt dat er circa 1,7 mln. euro verschil zit tussen deze ijkpuntscore en het vastgestelde bedrag van gemeentelijke bijdrage van 23,3 mln. euro.

Tabel 1. Uitkomsten subcluster Brandweer en rampenbestrijding van werkgroep financieringssysteem en actualisatie (in mln. euro's en in % van totaal)

<i>Gemeente</i>	<i>absoluut (in mln. euro's)</i>		<i>in euro per inwoner</i>	<i>relatieve aandeel (in %)</i>	
	<i>werkgroep financieringssysteem</i>	<i>actualisatie</i>	<i>actualisatie</i>	<i>werkgroep financieringssysteem</i>	<i>actualisatie</i>
Borsele	1,41	1,47	65	5,88 %	5,88 %
Goes	2,27	2,37	65	9,48 %	9,49 %
Hulst	1,49	1,56	56	6,22 %	6,23 %
Kapelle	0,63	0,65	53	2,62 %	2,62 %
Middelburg	2,91	3,01	63	12,11 %	12,03 %
Noord-Beveland	0,72	0,75	102	3,00 %	3,01 %
Reimerswaal	1,14	1,19	55	4,74 %	4,76 %
Schouwen-Duiveland	2,30	2,40	70	9,61 %	9,59 %
Sluis	1,85	1,93	80	7,72 %	7,74 %
Terneuzen	3,38	3,51	64	14,08 %	14,07 %
Tholen	1,36	1,42	56	5,68 %	5,67 %
Veere	1,53	1,60	73	6,38 %	6,42 %
Vlissingen	3,00	3,12	70	12,50 %	12,49 %
TOTAAL	23,99	24,98	65	100%	100%
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>					

Uit de tabel is af te lezen dat de ijkpuntscore varieert van circa 53 euro per inwoner (Kapelle) tot circa 102 euro per inwoner (Noord-Beveland). Via de verschillen in ijkpuntscores per inwoner worden in het gemeentefonds de exogene kostenverschillen tussen gemeenten als gevolg van verschillen in structuurkenmerken tussen gemeenten gehonoreerd. Verschillen in eigen (endogene) keuzes van gemeenten (bijvoorbeeld ten aanzien van efficiency of voorzieningenniveau/kwaliteit) worden in het gemeentefonds niet gehonoreerd. Die aspecten vallen onder de autonome keuzevrijheid van gemeenten.

advies

Wanneer duidelijk wordt afgesproken welke stand van de data elk jaar wordt gehanteerd bij het toepassen van een dergelijke verdeling van een binnenregionale gemeentelijke bijdrageregeling kunnen misverstanden hierover zoveel mogelijk worden voorkomen. Advies is ook om de uitkomsten voorcalculatorisch te bepalen en niet zoals in het gemeentefonds nog tot enkele jaren later na te calculeren op basis van later beschikbaar komende inzichten (actualisering inzichten in aantallen eenheden, gewichten en uitkeringsfactor). Voorcalculatie voorkomt dat achteraf (de relatieve verdeling van) de gemeentelijke bijdrage nog kan wijzigen, ook voor reeds verstreken jaren.

Voordeel van de methodiek van ijkpunten uit het gemeentefonds is dat deze door de beheerders van het gemeentefonds worden onderhouden. Wanneer er wijzigingen worden aangebracht kan er gebruik worden gemaakt van de geobjectiverde aanpassingen waarvan er periodiek landelijk sprake van kan zijn.

3 Afbakening takenpakket en relatie met uiteenlopende financieringsstromen (stap 2)

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de verdeelsleutel van het subcluster Brandweer en rampenbestrijding in het gemeentefonds dat de basis is voor het financieringsmodel voor de Veiligheidsregio Zeeland (VRZ). Deze verdeelsleutel is door de Werkgroep Financieringssystematiek vergeleken met de feitelijke netto lasten van de deelnemende gemeenten. Dit betekent dat (in de ijkpuntscores) rekening is gehouden met de kostenverschillen tussen gemeenten als gevolg van structuurkenmerken. Resterende verschillen houden verband met afwijkende lokale situaties. Dit kan zowel de samenstelling van de takenpakketten betreffen (tussen gemeenten onderling cq. tussen gemeenten en regio) als met eigen (historische) keuzes van gemeenten ten aanzien van de organisatie (o.a. efficiency/kwaliteit).

Als uitgangspunt voor de verdere analyse is in onderhavige rapportage voor wat betreft de omvang van de netto lasten aangesloten bij de uitkomsten van de Werkgroep Financieringssystematiek, die op basis van de begroting 2010 van de deelnemende gemeenten de lasten en baten heeft geïnventariseerd.

Als achtergrondbeeld voor de nadere bevindingen uit stap 2 van het onderhavige onderzoek worden ter illustratie eerst de verschillen getoond die uit de rapportage van de Werkgroep Financieringssystematiek naar voren kwamen tussen de voorgestelde bijdrage aan VRZ en de huidige netto lasten exclusief huisvesting (in euro's per inwoner).

Tabel 2. Verschil voorgestelde bijdrage VRZ en netto lasten (exclusief huisvesting) in euro's per inwoner (beeld o.b.v. werkgroep financieringssystematiek)

<i>Gemeente</i>	<i>verschil</i>
<i>Borsele</i>	-/- 18
<i>Goes</i>	-/- 6
<i>Hulst</i>	-/- 3
<i>Kapelle</i>	0
<i>Middelburg</i>	18
<i>Noord-Beveland</i>	16
<i>Reimerswaal</i>	0
<i>Schouwen-Duiveland</i>	2
<i>Sluis</i>	4
<i>Terneuzen</i>	-/- 25
<i>Tholen</i>	-/- 11
<i>Veere</i>	12
<i>Vlissingen</i>	22
TOTAAL	0

Uit deze tabel komt een beeld naar voren van substantiële aansluitverschillen tussen de netto lasten van gemeenten en de voorgestelde bijdrageregeling. Aan Cebeon is gevraagd om de achtergronden van deze aansluitverschillen nader te analyseren en te duiden.

In stap 2 wordt dat eerst gedaan vanuit de afbakening van het takenpakket, mede in relatie tot de financieringsstromen. In stap 3 volgt nog een nadere beschouwing van resterende verschillen.

3.2 Afbakening takenpakket in relatie tot geldstromen

algemeen

Belangrijk aandachtspunt bij het onderbouwen van een gemeentelijke bijdrageregeling aan de exploitatietekorten van de veiligheidsregio is de vraag welke taken hiermee moeten worden bekostigd. De verschillen in behoefte aan financiële middelen kunnen daarbij zowel worden bepaald door verschillen in kostenpatronen tussen taken op gemeentelijk niveau die moeten worden overgedragen aan de regio (lokale brandweezorg), als door de kosten van regionale/bijzondere taken waaraan gemeenten bijdragen.

In dit verband is het van belang om na te gaan welke taakafbakening er relevant is:

- enerzijds tussen gemeenten en regio:
 - om verschillen in de huidige situatie te kunnen duiden is het van belang om te weten welke taken er momenteel door gemeenten worden gedaan en welke door de regio (dit kan bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde bovenlokale/specialistische taken/voorzieningen verschillen);
 - voor de toekomstige situatie dient helder te zijn welke taken worden overgedragen aan de regio en in hoeverre er nog lokaal te financieren taken/voorzieningen bij gemeenten achterblijven;
- anderzijds tussen gemeenten (bijvoorbeeld ten aanzien van specialistische taken, die ook voor buurgemeenten worden verricht).

betekenis uiteenlopende geldstromen

Voor de vormgeving van de gemeentelijke bijdrageregeling is het tevens van belang dat er bepaalde aanpalende geldstromen een rol spelen, die ook op verschillende taken betrekking kunnen hebben.

Op regionaal niveau spelen ook de inkomsten uit de brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR) en bepaalde eigen taakgerelateerde inkomsten van regio's (bijvoorbeeld OMS, opleidingen, e.d.) een rol. Deze inkomsten hebben vooral te maken met de 'voormalige wettelijke taken' van de brandweerregio's, maar ook voor een aantal bijzondere risico-aspecten (o.a. groot vaarwater/gevaarlijke stoffen; risicovolle bedrijvigheid).

Voor gemeenten zijn de inkomsten uit het gemeentefonds de belangrijkste dekkingsbron, waarbij er behalve via de uitgavenijkpunten in het gemeentefonds ook rekening wordt gehouden met een bepaalde genormeerde omvang van eigen inkomsten uit OZB en Overige Eigen Middelen (OEM). Ook bij gemeenten kunnen er taakgerelateerde eigen inkomsten een rol spelen (bijvoorbeeld legesinkomsten).

Tegen deze achtergrond is het noodzakelijk om goed in beeld te houden waarvoor de gemeentelijke bijdrageregeling in de eindsituatie een financiële dekking moet bieden. Dit betreft:

- enerzijds een exploitatietekort voor de 'voormalige wettelijke taken' van de brandweerregio: bruto uitgaven regio minus BDUR minus eigen inkomsten regio. Voorzover er sprake is van taken die momenteel door gemeenten worden verricht, maar die een regionaal/bovenlokaal karakter hebben cq. inhoudelijk in verband staan met onderdelen uit de BDUR (met name specifieke risico's die niet als zodanig via het

gemeentefonds worden bekostigd), gaat het ook om taken die vanuit een gezamenlijke invalshoek kunnen worden beschouwd;

- en anderzijds de financiering van de over te dragen lokale taken van de gemeenten: bruto uitgaven gemeenten⁵ minus eigen inkomsten minus kosten van niet over te dragen taken aan de regio (huisvesting).

Aangezien de kostenpatronen c.q. de bijdragegrondslagen voor de voormalige wettelijke taken van de regio (kunnen) verschillen van die van gemeentelijke kostenverschillen voor lokale brandweezorg is het van belang om ook de omvang van de regionale kostencomponent in het oog te houden.

aanvullende vraagstelling aan regio/gemeenten

Teneinde een nadere ordening te kunnen aanbrenge in de netto lasten is er behalve de informatie uit de beschikbaar gestelde stukken aanvullende informatie opgevraagd over de (spreiding van) bovenlokale/specialistische taken. Naast een aantal vragen aan de regio, is er gewerkt met een vragenformulier waarop elke gemeente heeft aangegeven welke capaciteit (personeel, materieel) en netto lasten er zijn gemoeid met deze bovenlokale taken c.q. risicofactoren/specialistische taken voor:

- Westerscheldetunnel / overige tunnels;
- overige hoofdvaarwegen / waterongevallen;
- duikteams;
- BRZO-bedrijven/risicovolle bedrijvigheid;
- gaspakkenteams;
- OGS-meetploegen;
- kerncentrale;
- regionaal trainingscentrum.

Op basis van de capaciteit die met deze risicofactoren/specialistische taken is gemoeid is nog een afzonderlijke ronde uitgevoerd om de extra lasten die hiermee zijn gemoeid eenduidig in beeld te brengen. Daarbij is nagegaan of alle mogelijk relevante componenten (personeel⁶, specialistisch materieel⁷ en overige⁸) zijn meegenomen en is gecorrigeerd voor (grote) verschillen in eenheidsprijzen.

Daarnaast zijn ook aan de huidige VRZ vragen gesteld over de ingezette capaciteit en lasten voor een aantal specifieke taken (zoals BRZO, aan groot vaarwater gerelateerde voorzieningen (blusboten/tunnels e.d.)) en regionaal opleidingscentrum⁹.

onderscheid regionale en lokale taken

In het gemeentefonds wordt slechts in zeer beperkte mate rekening gehouden met lasten voor specifieke risico's en specialistische taken. In Zeeland zijn er relatief veel lasten verbonden aan deze risico's en deze zijn ook ongelijk verdeeld over de inliggende gemeenten. Daarbij wordt in de BDUR een vergoeding verstrekt voor risico's verbonden met:

- groot (vaar-)water (inclusief grote tunnels) via de maatstaven hoofdvaarwegen, oppervlakte binnenwater en oppervlakte buitenwater;
- risicovolle bedrijvigheid (BRZO-eenheden).

De inkomsten die de VRZ hiervoor in de BDUR ontvangt zijn circa 1,6 mln. euro.¹⁰

5. Inclusief de lasten voor FLO die worden gedekt uit het gemeentefonds. Deze lasten worden ook overgedragen aan de regio.

6. Lasten voor fte's beroepsformatie en aantal vrijwilligers, inclusief uitruk- en oefenvergoedingen, overige lasten voor extra oefeningen en opleidingen en een opslag voor overhead.

7. Kapitaallasten, onderhoud, verzekeringen en brandstof.

8. Huisvesting, vergoedingen aan buurgemeenten of overige externe inkomsten (bijvoorbeeld van risicovolle bedrijven, exclusief OZB-opbrengsten).

9. Dit is vrijwel kostenneutraal.

10. Op basis van de decembercirculaire 2011 van de BDUR.

Hiertegenover staan slechts beperkte netto lasten (circa ruim 0,1 mln. euro) in de begroting (2010) van de VRZ voor enkele fte's met een toezichhoudende functie (met name BRZO). Voor groot vaarwater/Westerscheldetunnel is er geen sprake van netto lasten in 2010. Ook is duidelijk dat wanneer er geen tijdelijke extra middelen vanuit het Rijk ter beschikking waren gesteld er geen structurele lasten in de toekomst zouden zijn aangegaan¹¹.

Dit betekent dat er een substantieel bedrag via de BDUR wordt bijgedragen in bovenlokale/regionale taken c.q. bijzondere risico's, die in de situatie 2010 nog via de begrotingen van de individuele gemeenten zijn bekostigd.

inventarisatie gemeentelijke lasten exclusief bovenlokale taken/bijzondere risico's en huisvesting

In onderstaande tabel zijn de totale (gemeentelijke) lasten (begroting 2010) ontleed naar de volgende onderdelen:

- kolom 1: bedrag netto gemeentelijke lasten begroting 2010 (Werkgroep Financieringsystematiek) in mln. euro's;
- kolom 2: idem in euro's per inwoner;
- kolom 3: de huidige bijdrage aan de VRZ ('voormalige wettelijke taken');
- kolom 4 t/m 7: de specifieke risico's (regionale taken/specifieke risico's) onderscheiden naar de drie belangrijkste categorieën:
 - Westerscheldetunnel;
 - BRZO-bedrijven/kerncentrale;
 - de overige genoemde specifieke risico's;
- kolom 8: netto lasten huisvesting (exclusief het deel voor specifieke risico's¹²);
- kolom 9: resterende lasten te relateren aan ijkpunt brandweer en rampenbestrijding gemeentefonds.

11. Nu deze middelen wel ter beschikking zijn gesteld, worden er vanaf 2013 wel extra structurele lasten voor risico's gevaarlijke stoffen over de Westerschelde verwacht, namelijk circa 350.000 euro.

12. Dit deel van de huisvestingslasten hoort bij de regionale taken/specifieke risico's, die in regionaal verband worden meegenomen.

Tabel 3. Netto lasten (totaal) en daarin de bijdrage aan de VRZ, regionale taken/specifieke risico's en huisvesting in euro per inwoner (begroting 2010)

Gemeente	totaal netto lasten		wv. bijdrage VRZ (2010)	regionale taken/specifieke risico's				huisvesting	netto lasten gemeentelijke taken
	abs (in mln. euro's)	per inwoner		Wester schel-detunnel	BRZO/kern-centrale	overig	totaal		
Borsele	2,03	90	10	16	4	1	21	6	53
Goes	2,69	74	10	0	0	4	4	6	53
Hulst	1,57	56	10	0	0	0	0	1	45
Kapelle	0,64	52	10	0	0	1	1	1	39
Middelburg	2,50	52	10	0	0	-/ 1	-/ 1	7	36
Noord-Beveland	0,67	91	10	0	0	0	0	10	70
Reimerswaal	1,29	60	10	0	0	1	1	7	41
Schouwen-Duiveland	2,49	73	10	0	0	0	0	8	55
Sluis	1,88	78	10	0	0	0	0	5	62
Terneuzen	5,30	97	10	14	7	3	23	7	56
Tholen	1,76	69	10	0	0	4	4	5	50
Veere	1,45	66	10	0	0	0	0	8	47
Vlissingen	2,47	55	10	0	0	-/ 1	-/ 1	8	38
TOTAAL	26,74	70	10	3	1	1	5	6	48

als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen

toelichting tabel

Uit bovenstaande tabel kunnen de volgende bevindingen worden geformuleerd:

- de geïnventariseerde omvang van de regionale taken/specifieke risico's verschilt zeer sterk tussen de individuele gemeenten. Met name bij de gemeenten Borsele en Terneuzen is een substantieel bedrag gemeoid met taken waarvoor de regio via de BDUR extra middelen ontvangt. Bij Middelburg en Vlissingen gaat het in 2010 zelfs om per saldo netto baten. Dit houdt verband met inkomsten uit het trainingscentrum¹³;
- aangezien het gaat om bovenlokale voorzieningen, c.q. risico's waarin niet via het gemeentefonds, maar wel via de BDUR extra inkomsten worden verkregen, ligt het voor de hand om deze netto lasten te betrekken bij het huidige regionale lastenpakket dat door alle gemeenten tezamen in gelijke mate wordt gefinancierd. Wanneer deze netto lasten voor regionale taken/specifieke risico's op deze wijze regionaal worden meegenomen en net als de lasten van de 'voormalige wettelijke taken' worden omgeslagen over het aantal inwoners, leidt dit op basis van de gegevens 2010 tot een nieuwe inwonerbijdrage van circa 15 (10+5) euro per inwoner.

13. Overigens hebben de inkomsten uit het trainingscentrum voor Middelburg en Vlissingen uit 2010 geen structureel karakter. Het gaat respectievelijk om circa 1,4 en 1,5 euro per inwoner voor Middelburg en Vlissingen.

3.3 Vergelijking resterende gemeentelijke lasten met werking ijkpunt gemeentefonds

Door het onderscheid aan te brengen in regionale taken (inclusief specifieke risico's) en de resterende over te dragen lokale taken in de toerekeningssystematiek ontstaan andere herverdeeleffecten per gemeente ten opzichte van de werking van de verdeelsleutel van het gemeentefonds dan in de opstelling van de werkgroep Financieringssystematiek. In onderstaande tabel zijn de volgende gegevens opgenomen:

1. omvang netto lasten resterende gemeentelijke taken (excl. huisvesting); (zie laatste kolom tabel 3);
2. de relatieve verdeling van de resterende lasten voor lokale taken op basis van het ijkpunt voor brandweer en rampenbestrijding in het gemeentefonds in euro's per inwoner (let wel: de verhoudingen tussen de totale ijkpuntcores van gemeenten zijn toegepast op het totaalbedrag van kolom 1);
3. het verschil tussen kolom 2 en 1 in euro's per inwoner.

Tabel 4. Vergelijking resterende gemeentelijke lasten met verdeling op basis van ijkpunt gemeentefonds (in euro's per inwoner)

Gemeente	<i>resterende gemeentelijke lasten*</i>	<i>verdeling gemeentelijke taken o.b.v. ijkpunt GF</i>	<i>verschil met huidige lasten</i>
Borsele	53	48	-/- 5
Goes	53	48	-/- 5
Hulst	45	41	-/- 4
Kapelle	39	39	0
Middelburg	36	46	11
Noord-Beveland	70	75	5
Reimerswaal	41	41	0
Schouwen-Duiveland	55	52	-/- 3
Sluis	62	59	-/- 3
Terneuzen	56	47	-/- 8
Tholen	50	41	-/- 9
Veere	47	54	7
Vlissingen	38	52	13
TOTAAL	48	48	0
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>			

* exclusief huisvesting en exclusief lasten voor regionale/specialistische taken.

Op basis van bovenstaande tabel kan het volgende worden opgemerkt:

- dat er sprake is van een duidelijke spreiding in de relatieve ijkpuntcores tussen gemeenten (Kapelle heeft de laagste ijkpuntcore en Noord-Beveland heeft de relatief de hoogste ijkpuntcore). Deze spreiding komt op hoofdlijnen overeen met de spreiding in de resterende feitelijke netto lasten;
- dat de herverdeeleffecten duidelijk afnemen ten opzichte van de uitkomst van de werkgroep Financieringssystematiek: in plaats van een bandbreedte uit tabel 2 van -/- 25 euro per inwoner (Terneuzen) tot +22 euro per inwoner (Vlissingen), is er in tabel 4 sprake van een veel kleinere bandbreedte: van maximaal -/- 9 euro per inwoner (Tholen) tot circa +13 euro per inwoner voor Vlissingen.

Voor een nadere beschouwing over de belangrijkste nog resterende verschillen verwijzen we naar het volgende hoofdstuk.

4 Aanvullende beschouwing resterende verschillen (stap 3)

4.1 Inleiding

algemeen

In stap 2 is een groot deel van de aanvankelijk grote optische verschillen tussen de netto lasten van gemeenten en de ijkpuntscore van het gemeentefonds nader verklaard.

Voor de verklaring van de overige verschillen kan in algemene zin een deel aan de globale werking van het gemeentefonds worden toegeschreven. Vanuit het waarborgen van de gemeentelijke autonomie wordt gewerkt met een globale kostenoriëntatie met behulp van structuurkenmerken die de belangrijkste kostenverschillen verklaren indien gemeenten uit zouden gaan van een vergelijkbaar voorzieningenniveau en een vergelijkbare organisatie (inclusief efficiency). In de praktijk kunnen afwijkingen tussen de feitelijke netto lasten en het ijkpunt door veel specifieke elementen worden veroorzaakt. In algemene zin is de ijkpuntscore geen maatpak dat exact in detail aansluit op de specifieke situatie per gemeente in al zijn facetten. Een afwijking van enkele euro's per inwoner tussen feitelijke lasten en de ijkpuntscore is daarom een normale marge, die ook in de werking van het gemeentefonds vanuit de nagestreefde globaliteit en het waarborgen van de lokale bestedingsautonomie wordt geaccepteerd.

De drie belangrijkste typen verklaringen die naast een dergelijke globale algemene marge optreden, zijn:

- substantiële dienstverlening tussen buurgemeenten;
- overige eigen keuzes in organisatie/voorzieningenniveau van gemeenten;
- daarnaast kunnen er ook incidentele elementen in de gemeentelijke lasten voorkomen. Dit aspect heeft reeds een nadere filtering ondergaan door de gevolgde werkwijze van de Werkgroep Financieringssysteem¹⁴.

nadere beschouwing belangrijkste resterende afwijkingen

Hoewel de verschillen in stap 2 aanzienlijk zijn afgenomen resteert er voor een aantal gemeenten toch nog een beeld met wat substantiëlere afwijkingen. Daarom wordt in stap 3 voor de gemeenten met de meest substantiële afwijkingen een nadere beschouwing gegevens ten aanzien van deze grotere afwijkingen. Conform de onderzoeks aanpak betreft het 6 gemeenten met de grootste afwijkingen (Vlissingen/Middelburg, Tholen, Terneuzen, Veere, Goes) per inwoner tussen de feitelijke netto lasten en het ijkpunt uit tabel 4.

In dit verband wordt in dit hoofdstuk achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- dienstverlening basisbrandweerzorg tussen buurgemeenten (paragraaf 4.2);
- overige verklaringsgronden per gemeente (paragraaf 4.3).

14. Daarnaast is in hoofdstuk 3 van onderhavige rapportage reeds gewezen op het tijdelijke karakter van de inkomsten van het trainingscentrum bij Middelburg/Vlissingen.

4.2 Dienstverlening basisbrandweezorg tussen buurgemeenten

algemeen

Het is gebruikelijk dat gemeenten uitrukken bij incidenten op het grondgebied van buurgemeenten. Zeker als buurgemeenten daar eerder ter plaatse kunnen zijn worden daarover afspraken gemaakt (operationele grenzen). In principe gebeurt dit in Zeeland met gesloten beurzen.¹⁵ De lasten die hiermee dan zijn gemoeid zijn bij de meeste gemeenten relatief erg beperkt en wisselend tussen de jaren.

Los van de feitelijke bijstand die er wordt verleend, is bij een vergelijking tussen netto lasten en de werking van het financiële ijkpunt van belang dat in het ijkpunt geen rekening wordt gehouden met dienstverlening die door aangrenzende gemeenten wordt verricht. Elke gemeente ontvangt een uitkering, rekening houdend met de structuurkenmerken die worden waargenomen voor het eigen grondgebied, ongeacht de mogelijkheid dat er wellicht basisbrandweezorg door een buurgemeente (met gesloten beurzen) wordt geleverd.

specifieke situatie industrieterrein Sloegebied

Tegen deze achtergrond vormt een belangrijke aanvullende verklaring voor de resterende verschillen de situatie van het industrieterrein in het Sloegebied, dat grotendeels op het grondgebied van Vlissingen ligt, maar waar een groot deel van dit gebied wordt gedekt vanuit een gunstig gelegen kazerne van de brandweer van Borsele.¹⁶ Hierdoor is de dekking voor Vlissingen/Middelburg in dit gebied geborgd, zonder dat er sprake is van een vergoeding aan Borsele. Voor de gemeente Borsele is er vanuit eigen behoefte weliswaar niet sprake van een situatie van grote meerkosten om dit te verzorgen, maar volgens de werking van het gemeentefonds zou de dekking door de gemeente Vlissingen (Stadsgewestelijke brandweer Vlissingen-Middelburg) moeten worden geleverd. Door het ontbreken van afspraken bij het vaststellen van dekkingsplannen van individuele gemeenten is er een situatie ontstaan waarbij de gemeente Borsele een deel van de dekking voor haar rekening neemt van het grondgebied van Vlissingen, zonder hiervoor financieel te worden gecompenseerd. In de uitkering van het gemeentefonds ontvangt Vlissingen hiervoor wel een vergoeding. Zonder die kazerne in Borsele had de Stadsgewestelijke brandweer Vlissingen/Middelburg in feite zelf moeten zorgen voor een eigen extra uitrukpunt in of nabij het Sloegebied. Enigszins afhankelijk van het type kazerne cq. de benodigde bezetting/specifiek materieel zou het dan al snel gaan om een extra uitgavenpost van minimaal 3 à 4 euro per inwoner voor de gemeenten Vlissingen en Middelburg.¹⁷

Deze specifieke situatie rond het Sloegebied verklaart derhalve een deel van de resterende verschillen, waardoor de overige verschillen bij Vlissingen/Middelburg gemiddeld maximaal uitkomen rond de 7 à 9 euro per inwoner. Dit betekent dat de totale bandbreedte in het spreidingsbeeld dat aan het einde van stap 2 naar voren kwam feitelijk nog verder wordt ingeperkt.

4.3 Aanvullende beschouwing resterende afwijkingen

4.3.1 Aanvullende informatie

Ten behoeve van de nadere beoordeling van de resterende afwijkingen is aanvullende informatie gebruikt ten aanzien van de volgende schakels:

-
15. Incidenteel wordt dit wel gefactureerd of betalen gemeenten een beperkte bijdrage in de feitelijke kosten (bijvoorbeeld bij duikteams).
 16. Alleen een beperkt deel van het gebied (tegen de dorpen Ritthem en Oost-Souburg aan) wordt gedekt door de Stadsgewestelijke brandweer Vlissingen-Middelburg.
 17. Ervan uitgaande dat de lasten van dit uitrukpunt, net als andere lasten van de Stadsgewestelijke Brandweer Vlissingen-Middelburg, voor 50% worden toegerekend aan zowel Vlissingen als Middelburg.

- de omvang van de ingezette (type) personele capaciteit (zowel beroeps als vrijwilligers¹⁸), de mix in het aantal fte's beroeps/vrijwilligers en de daarmee gepaard gaande financiële lasten;
- de rapportage Operationele Prestaties Brandweer Zeeland in 2010 (opkomsttijden¹⁹) en het dekkingsplan brandweer Zeeland. Duidelijke verschillen in de mate waarin uitrukken binnen de normtijd plaatsvinden van invloed zijn op de netto lasten van gemeenten (o.a. in relatie tot aantal uitrukpunten en de (personele) bezetting daarvan);
- achterliggende informatie van de werkgroep financieringssystematiek (de ingevulde formats): met name omvang materieel (voer- en vaartuigen), automatisering/verbindingen, overige materieel en huisvesting (met name spreiding kazernes);
- audit kwaliteit brandweezorg regionale brandweer Zeeland: score op groot aantal normen/vragen/procedures over regionale organisatie. In het algemeen is het beeld 'voldoende' tot 'ruim voldoende' maar zijn op basis van de scores geen aanknopingspunten om deze in financiële gevolgen in kaart te brengen.

Hieronder wordt afzonderlijk ingegaan op de zes gemeenten met de grootste afwijkingen.

4.3.2 Vlissingen / Middelburg

Voor deze twee gemeenten wordt tezamen een nadere beschouwing gehouden over de resterende afwijking. Dit hangt samen met het feit dat de feitelijke lasten in het eerdere onderzoek ook grotendeels op globale wijze zijn gesplitst tussen deze gemeenten (veelal 50/50) en ze tezamen een gemeenschappelijke regeling vormen.

Aanvullende verklaringsgronden bij de relatief lage resterende gemeentelijke lasten ten opzichte van de ijkpuntscore(s) zijn:

- door de eerdere samenvoeging van de brandweerorganisaties van Middelburg en Vlissingen (sinds eind jaren '90) zijn er reeds efficiencyvoordelen behaald ten opzichte van de situatie in andere gemeenten (optimalisering gebruik personeel en materieel), waarbij de ligging van de (kernen) van de gemeenten (compact stedelijk gebied) een belangrijke extra geografische factor is om een dergelijk voordeel te kunnen behalen. Hierdoor zijn er voordelen behaald in de sfeer van kostenposten personeel en materieel/materiaal;
- het niveau van de opkomsttijden (circa 40%) ligt voor de verstrekte informatie over 2010 relatief wat lager dan in andere grote gemeenten binnen de regio.

4.3.3 Tholen

Aanvullende verklaringsgronden bij de relatief hoge resterende gemeentelijke lasten ten opzichte van de ijkpuntscore zijn:

- de mix tussen het aantal fte beroeps tegenover het aantal vrijwilligers: de omvang van het aantal beroeps is iets hoger dan in andere gemeenten terwijl het aantal vrijwilligers iets lager ligt. Dit leidt gemiddeld al snel tot een wat hoger bedrag per inwoner;
- een relatief goede opkomsttijd (de hoogste in Zeeland; circa 67%) en dekkingsgraad, zeker voor dit type gemeente (verspreid liggende kernen). Hierbij wordt Tholen ook niet geholpen door de geografische situatie (grenst niet aan een andere gemeente in Zeeland, behalve via een dam of water) die ervoor zorgt dat

18. Gegevens over vrijwilligers zijn bij de gemeenten opgevraagd.

19. Er is gekeken naar het totaal aantal uitrukken binnen de normtijd.

er met buurgemeenten niet of nauwelijks deelbaar grondgebied is en de dekking zelf moet worden gerealiseerd. Bovendien worden de Oesterdam en Philipsdam dubbelzijdig aangereden met buurgemeenten.

4.3.4 Terneuzen

Aanvullende verklaringsgronden bij de relatief hoge resterende gemeentelijke lasten ten opzichte van de ijkpuntsscore zijn:

- een relatief goede opkomsttijd (circa 52%) rekening houdend met de geografische situatie: veel verspreid liggende kernen (in plaats van een compact verzorgingsgebied), versterkt door de omstandigheid van het verkeersknelpunt Sluiskil over het kanaal van Gent naar Terneuzen waardoor optimaliseringmogelijkheden van het spreidingsplan worden ingeperkt;
- personeel: relatief veel beroepspersoneel (met name pro-actie/preventie) en veel vrijwilligers (ook per kazerne/uitrukpost). Dit zorgt voor hogere personele lasten in euro's per inwoner;
- relatief veel lasten voor overig materieel (bepakking voertuigen, warmtebeeldcamera's, adem-/persluchtapparatuur, gereedschappen) en automatisering/verbindingen (o.a. C2000 en software informatisering), deels door eigen keuzes voor aanvullende apparatuur/hulpmiddelen, mede ten behoeve van de veiligheid van eigen personeel.

4.3.5 Veere

Aanvullende verklaringsgronden bij de relatief lage resterende gemeentelijke lasten ten opzichte van de ijkpuntsscore zijn:

- de opkomsttijden zijn relatief slecht (lager dan 50%);
- er zijn relatief lage lasten voor beroepspersoneel (zowel in omvang als ook per fte) als voor vrijwilligers (zowel lage kosten per vrijwilliger, als laag aantal vrijwilligers per post). Het aantal vrijwilligers per fte beroepskrachten is het hoogste in Zeeland.

4.3.6 Goes

Aanvullende verklaringsgronden bij de relatief hoge resterende gemeentelijke lasten ten opzichte van de ijkpuntsscore zijn:

- de opkomsttijden zijn relatief goed (circa 60%), hoger dan andere verstedelijkte gemeenten in Zeeland (Vlissingen/Middelburg en Terneuzen);
- relatief veel beroepspersoneel (met name op pro-actie/preventie).

5 Voorstel gemeentelijke bijdrageregeling en overgangstraject (stap 4)

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op:

- het voorstel voor een te hanteren gemeentelijke bijdrageregeling op basis van de bevindingen in de voorgaande stappen (paragraaf 5.2);
- het voorstel voor de overgang tussen de huidige situatie en voorgestelde bijdrageregeling (paragraaf 5.3).

5.2 Voorstel bijdrageregeling

inwonerbijdrage regionale pakket en verdeelsleutel gemeentefonds voor resterende lokale pakket

Voorgesteld wordt om de gemeentelijke bijdrageregeling te baseren op de twee componenten voor de onderscheiden takenpakketten:

- enerzijds een (gelijke) inwonerbijdrage voor het regionale takenpakket, inclusief de bovenlokale/specialistische taken. Op grond van de afbakening van het takenpakket in stap 2 gaat het voor de situatie in 2010 om een inwonerbijdrage van ruim 15 euro per inwoner;
- anderzijds een bijdrage op grond van de relatieve verhoudingen in de scores op de verdeelsleutel gemeentefonds voor de resterende lokale taken. Op grond van de afbakening in stap 2 gaat het om een gemiddeld bedrag van 48 euro per inwoner voor de situatie in 2010. De verdeling sluit aan bij de verschillen in de mate waarin gemeenten middelen beschikbaar krijgen uit het gemeentefonds;
- in totaliteit betreft het in 2010 een gemiddeld bedrag van circa 64 euro per inwoner.

In onderstaande tabel zijn de voorgestelde verdeelsleutels voor beide afzonderlijke takenpakketten in beeld gebracht, gebaseerd op de budgettaire situatie voor 2010.

Tabel 5. Voorstel gemeentelijke bijdrageregeling in inwonerbijdrage en verdeelsleutel gemeentefonds (in euro's per inwoner) situatie 2010

Gemeente	nieuwe inwoner- bijdrage	verdeling gemeentelijke taken o.b.v. ijkpunt GF*	totale bijdrage aan VRZ
<i>Borsele</i>	15	48	63
<i>Goes</i>	15	48	63
<i>Hulst</i>	15	41	57
<i>Kapelle</i>	15	39	54
<i>Middelburg</i>	15	46	62
<i>Noord-Beveland</i>	15	75	91
<i>Reimerswaal</i>	15	41	56
<i>Schouwen-Duiveland</i>	15	52	67
<i>Sluis</i>	15	59	75
<i>Terneuzen</i>	15	47	63
<i>Tholen</i>	15	41	57
<i>Veere</i>	15	54	70
<i>Vlissingen</i>	15	52	67
TOTAAL	15	48	64
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>			

* exclusief huisvesting

beschikbaar budget 23,3 mln. euro

In totaliteit is door het bestuur van de veiligheidsregio Zeeland bepaald dat de gemeentelijke bijdrageregeling een bedrag van 23,3 mln. euro mag bedragen. Dit betekent dat de bovenstaande componenten op basis van 2010 in totaal nog moeten worden verminderd met gemiddeld +/- 4,3%.

Hoe dit terugdringen van het budget van niveau 2010 naar 23,3 mln. feitelijke (en per component) in zijn werk gaat is onderwerp van aanvullende besluitvorming binnen de VR Zeeland.

Ten behoeve van het formuleren van een voorstel voor de gemeentelijke bijdrageregeling wordt in dit rapport uitgegaan van het naar rato terugdringen van beide componenten in de verdeelsleutel. In onderstaande tabel is dit weergegeven.

Tabel 6. Voorstel structurele gemeentelijke bijdrageregeling in inwonerbijdrage en verdeelsleutel gemeentefonds o.b.v. budget van 23,3 mln. euro's (in euro's per inwoner)

Gemeente	nieuwe inwonerbijdrage	verdeling gemeentelijke taken o.b.v. ijkpunt GF*	totale bijdrage aan VRZ
<i>Borsele</i>	15	46	61
<i>Goes</i>	15	46	61
<i>Hulst</i>	15	39	54
<i>Kapelle</i>	15	37	52
<i>Middelburg</i>	15	44	59
<i>Noord-Beveland</i>	15	72	87
<i>Reimerswaal</i>	15	39	54
<i>Schouwen-Duiveland</i>	15	50	64
<i>Sluis</i>	15	57	72
<i>Terneuzen</i>	15	45	60
<i>Tholen</i>	15	39	54
<i>Veere</i>	15	52	66
<i>Vlissingen</i>	15	49	64
TOTAAL	15	46	61
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>			

* exclusief huisvesting

Op basis van bovenstaande tabel kan worden geconstateerd dat:

- de inwonerbijdrage voor het regionale takenpakket, inclusief de bovenlokale/specialistische taken, voor de situatie in 2016 circa 15 euro per inwoner bedraagt;
- de bijdrage op grond van de verdeelsleutel gemeentefonds voor de resterende lokale taken voor de situatie in 2016 gemiddeld circa 46 euro per inwoner bedraagt;
- in totaliteit betreft het in 2016 een gemiddeld bedrag van circa 61 euro per inwoner, ofwel circa 23,3 mln. euro.

regionale pakket

Het optrekken van de inwonerbijdrage (regionale component) van 10 euro naar 15 euro per inwoner betekent voor sommige gemeenten per saldo een hoger kostenplaatje en voor andere gemeenten een lager totaal kostenplaatje (zie lasten voor bovenlokale/specialistische taken in tabel 3) per inwoner voor het totaal van de regionaal bestempelde elementen. Deze effecten betreffen in feite het rechtekken van scheefheden uit de afgelopen jaren: sommige gemeenten betalen in totaal wat meer andere betalen in totaal voor deze taken minder.

lokale taken

Voor de resterende lokale taken/lasten wordt voorgesteld om deze te gaan verdelen via de relatieve verhoudingen die er in de ijkpuntscores tussen gemeenten zijn. Dit ligt ook voor de hand, aangezien in de ijkpuntscores wel rekening wordt gehouden met kostenverschillen op grond van verschillen in structuurkenmerken, maar niet met verschillen als gevolg van eigen lokale keuzes van gemeenten uit het verleden.

In onderstaande tabel zijn de verschillen per gemeente in kaart gebracht tussen de huidige netto lasten voor gemeentelijke taken en de voorgestelde verdeling op basis van het ijkpunt in het gemeentefonds (uitgaande

van een totaalbudget van 23,3 mln. euro). Door de terugtrimactie (naar 23,3 miljoen euro) in de voorgestelde bijdrageregeling wijken de verschillen gemiddeld circa 2 euro af van die in tabel 4.

Tabel 7. Verschil tussen netto lasten gemeentelijke taken en voorgestelde verdeling gemeentelijke taken (op basis van 23,3 mln. euro) in euro's per inwoner, exclusief huisvesting

Gemeente	netto lasten gemeentelijke taken 2010	verdeling gemeentelijke taken o.b.v. ijkpunt GF binnen totaal van 23,3 mln euro	verschil
Borsele	53	46	-/ - 7
Goes	53	46	-/ - 7
Hulst	45	39	-/ - 6
Kapelle	39	37	-/ - 2
Middelburg	36	44	9
Noord-Beveland	70	72	2
Reimerswaal	41	39	-/ - 2
Schouwen-Duiveland	55	50	-/ - 5
Sluis	62	57	-/ - 6
Terneuzen	56	45	-/ - 11
Tholen	50	39	-/ - 11
Veere	47	52	4
Vlissingen	38	49	11
TOTAAL	48	46	-/ - 2
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>			

In het verdeelvoorstel is rekening gehouden met lastenverschillen die samenhangen met verschillen in structuurkenmerken. Dit is onder meer herkenbaar bij de laagste (Kapelle) en hoogste scores (Noord-Beveland), waarvoor de feitelijke netto lasten niet veel afwijken van de – sterke uiteenlopende – ijkpuntsscores. Het werken met een gelijk bedrag per inwoner zou hier per definitie niet solidair zijn, omdat dan gemeenten met een lage ijkpuntsscore (en lage inkomsten gemeentefonds) een deel van de lasten van gemeenten met een hoog ijkpunt zouden gaan betalen, terwijl deze laatste reeds voor de hogere lasten wordt gecompenseerd via het gemeentefonds: de eerste gemeente zou onterecht worden aangeslagen en de tweede gemeente zou ten onrechte geld dat wordt ontvangen uit het gemeentefonds overhouden.

De resterende verschillen (los van het effect van het terugtrimmen van het totaalbudget) hebben andere achtergronden dan kostenverschillen op grond van structuurkenmerken (zie nadere toelichtingen in hoofdstuk 4).

Ter informatie kan nog worden aangegeven over welke hoeveelheid middelen gemeenten beschikken uit het gemeentefonds. Door deze te vergelijken met de totale feitelijke lasten in 2010 en met de totale bijdragevoorstellen in tabel 6 (plus apart de huisvestingslasten) kan elke gemeente ook zien wat de effecten van de nieuw voorgestelde budgettaire situatie zijn ten opzichte van de huidige lasten²⁰ danwel inkomsten uit het gemeentefonds.

20. Hierbij zijn lasten voor (ambtenaar) rampenbestrijding en niet toegerekende overhead buiten beschouwing gebleven.

Tabel 8. Overzicht totale netto lasten, voorgestelde verdeling gemeentelijke en regionale taken, huisvestingslasten en inkomsten uit het gemeentefonds (in euro's per inwoner)

<i>Gemeente</i>	<i>totale netto lasten 2010</i>	<i>voorstel nieuwe verdeling gemeentelijke en regionale taken excl. huisvesting</i>	<i>feitelijke huisvestingslasten gemeentelijke taken 2010</i>	<i>totaal lasten nieuw voorstel plus huisvestingslasten gemeentelijke taken 2010</i>	<i>inkomsten gemeentefonds 2010</i>
<i>Borsele</i>	90	61	6	66	65
<i>Goes</i>	74	61	6	67	65
<i>Hulst</i>	56	54	1	55	56
<i>Kapelle</i>	52	52	1	53	53
<i>Middelburg</i>	52	59	7	66	63
<i>Noord-Beveland</i>	91	87	10	97	102
<i>Reimerswaal</i>	60	54	7	61	55
<i>Schouwen-Duiveland</i>	73	64	8	72	70
<i>Sluis</i>	78	72	5	77	80
<i>Terneuzen</i>	97	60	7	67	64
<i>Tholen</i>	69	54	5	59	56
<i>Veere</i>	66	66	8	75	73
<i>Vlissingen</i>	55	64	8	72	70
TOTAAL	70	61	6	67	65

Voor 7 gemeenten ligt het totaal (kolom 4) van de uitkomst van de nieuw voorgestelde bijdrageregeling (kolom 2) plus de achterblijvende feitelijke netto huisvestingslasten in 2010 (kolom 3), onder het niveau van de totale feitelijke netto lasten in 2010: Borsele, Goes, Hulst, Schouwen-Duiveland, Sluis, Terneuzen, Tholen. Voor 3 gemeenten ligt het niveau net iets hoger dan de feitelijke netto lasten 2010, maar nog onder het inkomstenbedrag 2010 dat uit het gemeentefonds (kolom 5) wordt ontvangen: Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal.

Voor 3 gemeenten ligt het bedrag duidelijk hoger dan de feitelijke netto lasten in 2010: Middelburg, Veere en Vlissingen. De achtergronden hiervan zijn in deze rapportage nader toegelicht (hoofdstukken 3 en 4). Bij elk van deze drie gemeenten gaat het echter om een beperkt extra bedrag ten opzichte van de inkomsten die uit het gemeentefonds voor deze taak worden ontvangen (kolom 5): het verschil bedraagt enkele euro's per inwoner, hetgeen spoort met het gemiddelde beeld voor de gehele regio (67 versus 65 euro per inwoner). Overigens kan worden opgemerkt dat de landelijke trend in het POR2010 onderzoek uitwees dat het verschil gemiddeld groter was (gemiddeld minimaal 4 à 5 euro per inwoner boven het ijkpunt).

5.3 Voorstel overgangsregeling

Behalve het verzoek om een voorstel te doen voor (de opzet van) een structurele gemeentelijke bijdrageregeling, is ook verzocht om een voorstel te formuleren voor een overgangstraject naar deze structurele situatie toe.

Voor het totaal van de structurele gemeentelijke bijdrageregeling stellen we voor om deze direct per invoeringsdatum van de nieuwe regeling van kracht te laten worden, maar dan wel met een verschillend overgangsregime voor de twee afzonderlijke componenten. Dit lichten we in het onderstaande nader toe.

nieuwe inwonerbijdrage direct van kracht

Voor de nieuwe inwonerbijdrage aan de veiligheidsregio inclusief de lasten voor specifieke risico's wordt voorgesteld om dit direct bij de regionalisering door te voeren. Sinds een aantal jaren (na de laatste herijking van de BDUR) betalen enkele gemeenten (met name Terneuzen en Borsele) uit eigen budget voor voorzieningen waarvoor de regio middelen ontvangt. Feitelijk hebben de overige gemeenten jarenlang een financieel voordeel ontvangen. Het ligt voor de hand om deze situatie zo snel mogelijk recht te trekken.

overgangstraject bijdrage gemeentelijke taken

Voor de resterende gemeentelijke lasten is er een relatie met specifieke lokale keuzes die mede het lastenniveau en het in te brengen voorzieningenniveau bepalen. Daarvoor ligt het voor de hand om een langere periode in te bouwen. Dit biedt de ruimte om in gezamenlijk overleg tussen de regio en de individuele gemeenten toe te groeien naar de structurele geregionaliseerde situatie.

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld om vanaf de invoeringsdatum van de regeling 4 jaar lang de tijd te nemen om naar de structurele gemeentelijke bijdragecomponent voor de gemeentelijke taken toe te groeien. Dit betekent dat gemeenten die op termijn meer dienen bij te dragen dan hun huidige gemeentelijke netto lasten (exclusief specifieke risico's) nog drie jaar lang (in aflopende mate) worden ontzien. Gemeenten die daarentegen minder hoeven te gaan bijdragen dan hun huidige lastenpatroon, betalen in die jaren nog een (aflopende) hogere bijdrage. In onderstaande tabel zijn die overgangseffecten weergegeven (gebaseerd op laatste kolom van tabel 4).

Het advies hierbij is om al het voorwerk dat er nu binnen de Veiligheidsregio is gedaan om feitelijke lasten te inventariseren en vergelijkbaar te maken te benutten voor de invulling van deze overgangsregeling. De historische verschillen op basis van 2010 kunnen dan worden 'bevoren' en bestuurlijk worden vastgesteld als leidraad voor de invulling van het overgangstraject. Deze werkwijze wordt ook binnen het gemeentefonds regelmatig gehanteerd. Dit voorkomt ook dat er de komende tijd opnieuw tussentijdse ingewikkelde inventarisatierondes moeten plaatsvinden.

Tabel 9. Overgangseffecten (in euro per inwoner) ten opzichte van voorgestelde bijdrageregeling

Gemeente	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4
Borsele	3,7	2,5	1,2	0
Goes	3,8	2,5	1,3	0
Hulst	2,9	1,9	1,0	0
Kapelle	0,3	0,2	0,1	0
Middelburg	-/ 8,0	-/ 5,3	-/ 2,7	0
Noord-Beveland	-/ 3,7	-/ 2,4	-/ 1,2	0
Reimerswaal	0,3	0,2	0,1	0
Schouwen-Duiveland	2,4	1,6	0,8	0
Sluis	2,3	1,5	0,8	0
Terneuzen	6,4	4,2	2,1	0
Tholen	6,6	4,4	2,2	0
Veere	-/ 5,0	-/ 3,3	-/ 1,7	0
Vlissingen	-/ 10,0	-/ 6,7	-/ 3,3	0
TOTAAL	0	0	0	0

aandachtspunten voorafgaand aan invoering

Belangrijke aandachtspunten die voorafgaand binnen de regio Zeeland moeten worden uitgewerkt zijn:

- een nadere invulling geven aan de benodigde schakels (organisatie, spreidingsplan, materieel e.d.) op regionaal en lokaal niveau om te kunnen komen tot een totaalbudget binnen het gewenste randtotaal van 23,3 mln. euro;
- het met afzonderlijke gemeenten afstemmen van de gevolgen van de invulling van de regionalisering richting 2016, mede in relatie tot eventuele lokale wensen om extra voorzieningen/kwaliteit af te nemen. Dit gebeurt in andere veiligheidsregio's ook. Gemeenten mogen aanvullende wensen uiten, maar daar dienen dan in overleg met de veiligheidsregio aanvullende (ook budgettaire) afspraken over te worden gemaakt.