

Agendapunt – opiniërend

betreft Dagelijks Bestuur /
datum 24 mei 2013
agendapunt .
onderwerp Financiële uitgangspunten en kader begroting 2014

Proces- Lieke Sievers.
eigenaar
Portefeuille- Han Noten
houder

Toelichting

Zoals toegezegd ontvangt u nog een bijlage behorend bij het agendapunt over de financiële uitgangspunten en kader begroting 2014, ten behoeve van opiniërende bespreking tijdens de vergadering van het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio vrijdag a.s. Het betreft een (compromis)voorstel van de portefeuillehouder.

Voorstel portefeuillehouder

Tijdens de laatste vergadering van het AB hebben we gesproken over de verdeling van de toekomstige begroting van de veiligheidsregio tussen de verschillende gemeentes. Alhoewel waardering werd uitgesproken voor het vele werk dat door de deelprojectgroep financiën is verricht, lukte het niet om tot overeenstemming te komen. Gelijktijdig werd geconstateerd dat het proces van ambtelijke advisering als afgerond kon worden beschouwd. Het dagelijks bestuur heeft vervolgens toegezegd een poging te doen, om voor de komende vergadering met het AB, met een door het DB gedragen voorstel te komen. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de toekomstige begroting als zodanig en de procentuele bijdrage door de verschillende gemeenten aan die begroting:

Scenario's

- Toekomstige begroting: Het bestuur van de veiligheidsregio heeft aan de directie van de veiligheidsregio een bezuinigingsopgave meegegeven bij het opstellen van de begroting voor 2014 en verder. Door die bezuinigingsopgave kan de veiligheidsregio tegemoet komen aan het eerder geformuleerde uitgangspunt dat de operatie voor de gemeenten in principe budgetneutraal moet verlopen;
- Procentuele bijdrage: Er zijn in grote lijn een drietal methodes te onderscheiden bij het maken van een verdeelsleutel tussen de gemeenten. Het gaat hierbij dus om het vaststellen van de procentuele bijdrage aan de toekomstige begroting van de veiligheidsregio, onafhankelijk van hoe hoog die begroting is. De discussie binnen het AB spitst zich toe tot dit vraagstuk van verdeling.

Volledig objectief genormeerd: methode H

De methode H gaat uit van de cebeon norm voor de directe kosten en een inschatting van de noodzakelijk overheadkosten voor de begroting van de veiligheidsregio als percentage(12.5%) op de directe kosten. De directe kosten zijn bepaald op basis van een inventarisatie bij de gemeenten van de historische kosten. Anders geformuleerd: de historische directe kosten bij elkaar opgeteld zijn de begroting voor de veiligheidsregio. Daarboven komt de geschatte benodigde overhead van 12.5%. Vervolgens wordt dit verdeeld tussen gemeenten. Die verdeling vindt plaats op basis van de cebeon norm. Het aantrekkelijke van deze benadering zit in het hanteren van een objectieve norm die ook gebruikt wordt door de rijksoverheid bij het vaststellen van de bijdrage aan de gemeentelijke begroting ten behoeve van de brandweertaak. Daarmee is er een relatie tussen de inkomsten van de gemeenten en de uitgaven. De norm wordt ook onderhouden en is daarmee tot op zekere hoogte toekomst vast. Een aantal gemeenten hadden dan ook in eerste instantie een voorkeur voor deze methode. Het nadeel van het toepassen van deze methode ligt hem echter in de sterke herverdelingseffecten. Een aantal gemeenten, waaronder Dalfsen, Olst-Wijhe, Zwarte Waterland en Raalte hebben forse voordelen. Ook Zwolle profiteert. Een viertal gemeenten gaan er op achteruit ten opzichte van hun huidige begroting. Dit ondanks de bezuinigingstaakstelling die de veiligheidsregio heeft. Kampen en Deventer hebben zelfs hele grote nadelen. Het zijn deze herverdelingseffecten, waardoor voor een aantal gemeenten het uitgangspunt van budgetneutraal niet wordt gerealiseerd, die de verdelingssystematiek H onrealistisch maken.

Deels historisch deels genormeerd: methode E

De begroting van de veiligheidsregio komt bij methode E op dezelfde wijze tot stand als bij methode H. De directe kosten zijn de optelsom van de historische begrotingen van de deelnemende gemeenten met daarbij opgeteld de geschatte/genormeerde overhead van 12.5%. Methode E gaat er nu van uit dat de verdeling van de bijdragen van de gemeenten aan de begroting van de veiligheidsregio daar een spiegel van is: historische directe kosten van de individuele gemeente plus daarbij opgeteld voor iedere gemeente 12.5% voor de overhead. Het aantrekkelijke van deze methode zit hem in het voor ieder gemeente toepassen van een gelijk overheadpercentage. Er van

uitgaande dat straks alle gemeenten op dezelfde wijze van de overhead van de veiligheidsregio gebruik zullen maken lijkt dat redelijk. Gevolg hiervan is wel dat gemeenten die nu een relatief lage overhead hebben procentueel meer gaan bijdragen aan de nieuwe veiligheidsregio dan gemeenten met een hogere overhead. Gemeenten die nu minder dan 12,5% overhead toerekenen krijgen het verschil tussen hun lagere percentage en de 12,5% wel volledig en structureel gecompenseerd door voordelen in de nieuwe Veiligheidsregio die niet meer ten gunste komen van de andere gemeenten. Dat lijkt moeilijk verkoopbaar. Daarnaast zijn ook bij de methode E de herverdelingseffecten fors te noemen. De voordelen van de bezuinigingen die door de veiligheidsregio gerealiseerd moeten worden vallen nogal eenzijdig bij een beperkt aantal gemeenten. Vooral Zwolle en Steenwijkerland profiteren daar dan van. Daar staat tegenover dat de doelstelling van budgetneutraliteit voor alle gemeenten gerealiseerd wordt.

Volledig historisch: methode A

Bij methode A komt wederom de begroting van de veiligheidsregio op dezelfde wijze tot stand namelijk de historische directe kosten met daarbij opgeteld 12.5% voor de overhead. De verdeling tussen de gemeenten vindt echter plaats op basis van de daadwerkelijke historische kosten die de gemeenten gemaakt hebben. Zowel voor de directe kosten als voor de overhead. Voordeel van deze systematiek is dat de herverdelingseffecten tussen de gemeenten gelijkmatig zijn. Iedere gemeente profiteert procentueel ongeveer evenveel van de bezuinigingen die de veiligheidsregio al voor 2014 heeft ingeboekt. Voor de eigen begrotingen geeft dat richting gemeenteraden een stabiel beeld. Voor gemeente met een relatief hoge overhead zit hier wel een nadeel aan vast. Eerder is afgesproken dat de frictiekosten van de hele operatie door de gemeenten gedragen moeten worden. Die frictiekosten kunnen ruwweg gelijk worden gesteld aan de overhead. Die zouden weliswaar in een aantal jaren moeten worden afgebouwd maar dat neemt niet weg dat gemeenten met een relatief hoge overhead hogere frictiekosten terwijl hun bijdrage aan de Veiligheidsregio gelijk blijft inclusief een structureel en relatief hoge bijdrage voor de overhead.

Vervolg

Conclusie plus alternatieven

Iedere methode kent zijn eigen vertrekpunten en is daarmee logisch te noemen. De discussie over de vraag welke het meest zuiver en principieel juist is lijkt weinig vruchtbaar. De argumenten bij de keuze variëren van principieel tot praktisch. De uitkomst moet verdedigbaar zijn voor de gemeenteraden, toekomst vast voor de veiligheidsregio en redelijk in haar effecten. In de begeleidende notitie zijn op verzoek van de portefeuillehouder een tweetal alternatieven uitgewerkt door de deelprojectleider financiën. Ervan uitgaande dat methode H misschien wel principieel de meest juiste is, maar praktisch de minst haalbare, heb ik mij bij het ontwikkelen van de alternatieven gericht op de methodes A en E.

Het eerste alternatief is gelijktijdig het meest eenvoudige. Het komt er op neer dat effecten tussen methode A en E worden gemiddeld. De herverdelingseffecten worden daarmee afgezwakt maar ze worden wel nog steeds voor een deel bepaald door de norm van 12.5% voor de overhead. Daarmee wordt een compromis bereikt tussen het argument van de historische overhead per gemeente als uitgangspunt en de toekomstige overhead van de veiligheidsregio als uitgangspunt. Voor sommige gemeenten is het effect zeer beperkt. Voor Zwartewaterland betekent het een verschil van 0,01% zo

blijkt uit de bijlage. Voor Zwolle is het verschil echter 0,49% en daarmee wel substantieel te noemen. Maar ook hier is het voordeel van Zwolle ten opzichte van haar huidige begroting nog steeds €478.000,- en daarmee zowel absoluut als procentueel het grootst van alle gemeenten.

Het tweede alternatief houdt rekening met het effect van de frictiekosten. Het gaat ervan uit dat de gemeenten met een relatief hogere overhead en dus frictiekosten, de kans moeten krijgen om de frictiekosten weg te werken. Het komt er op neer dat het percentage dat de gemeente moet bijdragen aan de begroting van de veiligheidsregio van in aanvang E in een aantal jaren naar A gaat. Daarmee wordt gekozen voor een soort groeipad waarbij de gemeenten met een relatief hoge overhead de kans krijgen om die gedurende een aantal jaren weg te werken. Daarnaast zijn de herverdelingseffecten enigszins gedempt door de uitersten af te toppen waardoor het A dat uiteindelijk bereikt nog steeds relatief enig voordeel kent ten opzichte van de historische begrotingen voor de gemeenten met een relatief hoge overhead.

Beide alternatieven zijn financieel doorgerekend. Zie bijlage.

Doorrekening aanvullende voorstellen 1 en 2

Bedragen * € 1.000

Gemeenten	Methode A		Methode E		Aanvullend voorstel 1		Aanvullend voorstel 2 van E gedempt naar A gedempt				Methode H	
	Aandeel in brandweerbudget vanaf 2018 methode A	Effect t.o.v. 0-meting methode A	Aandeel in brandweerbudget vanaf 2018 methode E	Effect t.o.v. 0-meting methode E	Aandeel in brandweerbudget vanaf 2018 aanvullend voorstel 1	Effect t.o.v. 0-meting aanvullend voorstel 1	Aandeel in brandweerbudget vanaf 2018 E gedempt	Effect t.o.v. 0-meting E gedempt	Aandeel in brandweerbudget vanaf 2018 A gedempt	Effect t.o.v. 0-meting A gedempt	Aandeel in brandweerbudget vanaf 2018 methode H	Effect t.o.v. 0-meting methode H
Dalfsen	5,12%	€ -57	5,25%	€ -18	5,19%	€ -37	5,21%	€ -31	5,17%	€ -44	4,63%	€ -223
Deventer	19,20%	€ -213	19,56%	€ -109	19,38%	€ -161	19,44%	€ -144	19,32%	€ -178	20,71%	€ 273
Hardenberg	10,45%	€ -116	10,72%	€ -36	10,59%	€ -76	10,63%	€ -63	10,54%	€ -89	10,47%	€ -118
Kampen	7,66%	€ -85	7,86%	€ -26	7,76%	€ -56	7,79%	€ -46	7,73%	€ -65	9,59%	€ 549
Olst-Wijhe	4,55%	€ -51	4,47%	€ -80	4,51%	€ -65	4,50%	€ -70	4,52%	€ -60	2,76%	€ -649
Ommen	3,83%	€ -43	3,93%	€ -14	3,88%	€ -28	3,90%	€ -23	3,86%	€ -33	3,57%	€ -132
Raalte	6,42%	€ -71	6,57%	€ -28	6,50%	€ -49	6,52%	€ -42	6,47%	€ -57	6,58%	€ -25
Staphorst	2,63%	€ -29	2,69%	€ -9	2,66%	€ -19	2,67%	€ -16	2,65%	€ -22	2,86%	€ 47
Steenwijkerland	7,91%	€ -88	7,66%	€ -175	7,79%	€ -131	7,75%	€ -146	7,83%	€ -117	8,29%	€ 33
Zwartewaterland	4,73%	€ -53	4,76%	€ -47	4,75%	€ -50	4,75%	€ -49	4,74%	€ -51	3,81%	€ -361
Zwolle	27,49%	€ -305	26,52%	€ -651	27,01%	€ -478	26,85%	€ -536	27,17%	€ -420	26,72%	€ -585
Totaal gemeenten	100,00%	€ -1.110	100,00%	€ -1.192	100%	€ -1.151	100,00%	€ -1.164	100,00%	€ -1.137	100,00%	€ -1.192

* Verschillen in de totalen van effecten door middeling en de inbreng opbrengst restwaarden (het effect hiervan is te verwaarlozen).

Toelichting:

De percentages en effecten bij de methoden A, E en H zijn afkomstig uit de aanvullende notitie verdeelmethoden en bij u bekend.

Aanvullend voorstel 1: zowel de percentages als de effecten zijn verkregen door methoden A en E te middelen.

Aanvullend voorstel 2: in dit voorstel wordt gestart met methode E en in 3 of 4 jaar gelijkmatig toegewerkt naar methode A. De effecten van zowel E als A zijn hierrbij gedempt of met een ander woord afgetopt.

Aanvullende voorstellen doorgerekend door deelprojectgroep Financiën 17 mei 2013.