

Doorontwikkeling Veiligheidsregio Flevoland

Taskforce
Financiën

Eindrapport

Versie 1.0.1
19 november
2019

Doorontwikkeling Veiligheidsregio Flevoland

Taskforce Financiën



Met ondersteuning van:

Berenschot

BOSLAND
Advies & Projectmanagement

Documentnaam	Bestandsnaam
Doorontwikkeling Veiligheidsregio Flevoland - Eindrapport	Doorontwikkeling VRFLV, versie 1.0.1.doc

Versie	Datum	Verzendlijst
0.1	27 september 2019	-
0.2	2 oktober 2019	-
0.3	7 oktober 2019	Klankbordgroep
0.4	14 oktober 2019	-
0.5	14 oktober 2019	Taskforce financiën
1.0	17 oktober 2019	Algemeen Bestuur
1.0.1	19 november 2019	Algemeen Bestuur (gecompleteerde bijlage 1)

Voorwoord

Met de presentatie van de halfjaarrapportage in 2018, heeft het algemeen bestuur van Veiligheidsregio Flevoland geconcludeerd dat de basis van de organisatie, zowel financieel als kwalitatief, onvoldoende op orde was. Voor het verkrijgen van een financieel gezonde en toekomstbestendige organisatie, bleken op diverse punten investeringen noodzakelijk te zijn. Direct vanaf het moment dat het algemeen bestuur en de directie van Veiligheidsregio Flevoland op de hoogte waren van de voorliggende problematieken, is er een intensief traject gestart. Onder leiding van de Taskforce Financiën is uitvoering gegeven aan verdiepende analyses, kwaliteitsmetingen en een benchmark. Hierbij is ingezoomd op alle kolommen van Veiligheidsregio Flevoland Brandweezorg, Bevolkingszorg en GHOR (Geneeskundig Hulpverleningsorganisatie in de Regio) en tevens het Veiligheidsbureau. De resultaten van deze onderzoeken zijn vervolgens vertaald naar maatregelen die ervoor zorgen dat de basis van de Veiligheidsregio op orde komt en daarmee de veiligheid van de inwoners van Flevoland duurzaam geborgd blijft.

We zijn van ver gekomen en er is hard gewerkt. Dit heeft geresulteerd in het voorliggende rapport dat met vertrouwen aan u wordt aangeboden.

Ik hecht er waarde aan te stellen dat, hoewel de consequenties per gemeente sterk verschillen, nooit is afgedaan aan het gegeven dat we, als gemeenschappelijk regeling, samen verantwoordelijk zijn voor de veiligheid in Flevoland. Deze verbondenheid is waardevol en geeft vertrouwen voor de toekomst.

J.P. Gebben

Voorzitter Taskforce Financiën

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	iii
1. Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Aanpak	1
1.3 Leeswijzer.....	2
2. Kwaliteitsverbetering	3
2.1 Vakbekwaamheid	3
2.2 Paraatheid en slagkracht.....	4
2.3 Overige aandachtsvelden.....	7
3. Verdeling gemeentelijke bijdragen	9
3.1 Huidige verdeling.....	9
3.2 Eisen aan nieuwe verdeling	11
3.3 Selectie.....	11
4. Financiële consequenties.....	17
4.1 Kwaliteitsverbetering	17
4.2 Verdeling gemeentelijke bijdragen	19
4.3 Ingroei.....	21
Bijlage 1: Lijst van betrokken personen	23
Bijlage 2: Gebruikte documenten	25

Managementsamenvatting

De veiligheid in Flevoland moet in de basis op orde zijn. Dat is het uitgangspunt voor bestuur, directie en hulpverleners en dat is ook de basis voor het voorliggende rapport.

Veiligheidsregio Flevoland heeft een kwalitatieve en financiële versterking nodig. Medio 2018 is door het bestuur van Veiligheidsregio Flevoland een taskforce financiën ingesteld. Aanleiding was de halfjaarrapportage 2018, waarin een financieel tekort werd voorzien. Kort daarna bleek ook dat de kwaliteit van dienstverlening op meerdere onderdelen onvoldoende was en er noodmaatregelen genomen moesten worden. Doel van het bestuur was om de veiligheidsregio toekomstbestendig te maken met een gezonde financiële basis, om haar taken kwalitatief goed uit te voeren en om de samenwerking met Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, GGD/GHOR Flevoland en GHOR Gooi en Vechtstreek gelijkwaardig aan te gaan. Omdat in het onderzoek van de taskforce bleek dat er grote verschillen bestaan in bijdragen aan de veiligheidsregio tussen gemeenten, werd begin 2019 besloten om ook de kostenverdeelsleutel opnieuw te bezien.

Door bureau Berenschot zijn voor Brandweer, GHOR, Veiligheidsbureau en Bevolkingszorg nulmetingen van de kwaliteit en financiële benchmarks uitgevoerd. De uitkomsten ervan zijn besproken en getoetst bij lijnverantwoordelijken en een klankbordgroep van gemeentelijk adviseurs. Uit de onderzoeken blijkt dat de verschillende verbeterlagen aanzienlijke financiële consequenties hebben met een totale omvang van € 3,5 mln. Hiervan is € 1,5 mln. al in de begroting 2019 en 2020 verwerkt. Het merendeel van de kosten heeft betrekking op de brandweezorg.

- Het vergroten van kennis, vaardigheden en veiligheidsattitude vraagt dringend om aandacht. Hiervoor is structureel € 970.000,- nodig.
- De landelijke trend dat het dienstverband van vrijwilligers korter wordt en het verloop onder vrijwilligers toeneemt, is ook in Flevoland sterk voelbaar. De uitstroom van vrijwilligers is hierdoor gestegen naar 14% (in 2018). De veiligheidsregio ziet zelf mogelijkheden het percentage terug te brengen naar 12%. Door gezamenlijk op te trekken met gemeenten, wordt gestreefd om dit naar 10% terug te brengen.
- De snelheid waarmee de brandweer ter plaatse komt (paraatheid) is redelijk goed op orde, maar kent wel diverse specifieke knelpunten. De slagkracht wordt vooral bepaald door de aankomst van de 2^e tankautospuut. Op dit punt zijn er meer knelpunten. De beschikbaarheid van vrijwilligers overdag is een belangrijk aandachtspunt voor zowel de paraatheid als slagkracht. Tenslotte kan er in het noordelijk deel van de regio (Noordoostpolder en Urk) geen hoogwerker op tijd aanwezig zijn, terwijl het risicoprofiel daar wel om vraagt. Versterking van de personele capaciteit op de posten Zeewolde, Dronten en Emmeloord en aanschaf van een hoogwerker leiden tot een structurele verhoging van de kosten van

€ 2,1 mln. Hierbij inbegrepen zijn de kosten van de noodmaatregelen in Lelystad en omgeving, die eind 2018 zijn doorgevoerd.

- De IM/ICT-functie heeft veiligheidsregio breed versterking nodig. De jaarlijkse extra kosten bedragen € 215.000,-
- Tenslotte zijn er diverse overige kosten die vooral door externe ontwikkelingen worden bepaald, zoals loonindexatie en de komst van de omgevingswet. Als de voorziene efficiency van de hierboven genoemde samenwerking daarvan wordt afgetrokken, resteren meerkosten van € 247.000,-.

Nader onderzoek naar de kostenverdeelsleutel laat zien dat de huidige kostenverdeelsleutel steeds moeilijker toepasbaar wordt. Daar zijn verschillende redenen voor:

1. De verdeling van lokale brandweerkosten is gefixeerd. Regionale optimalisatie van kosten wordt daardoor niet gevolgd in de verdeling.
2. Bij de regionalisering van de brandweer is er voor gekozen dat niet alle gemeenten individueel “het been bijtrekken” om op een gelijkwaardig kwaliteitsniveau te komen, maar dat door gezamenlijke inspanningen naar een regionaal kwaliteitsniveau wordt toegegroeid. Arbitraire keuzes leiden daardoor nu tot aanzienlijk verschillen in de bijdrageverdeling.
3. Een deel van de kosten van veiligheidsregio's wordt maar in beperkte mate beïnvloed door de omvang van de regio. Voorbeelden daarvan zijn de meldkamer en de GHOR-organisatie. Analyse van de verdeling van deze kosten laat verschillen zien die moeilijk tot niet uitlegbaar zijn en niet te koppelen zijn aan een verdeelprincipe.

Op basis van 8 criteria zijn 3 sleutels onderling vergeleken: de huidige verdeelsleutel, een sleutel op basis van de uitkering uit het gemeentefonds en een sleutel op basis van een vaste inwonerbijdrage. De sleutel op basis van het gemeentefonds scoort het hoogst. Daarbij worden de gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio verdeeld op basis van de verhouding van inkomsten van gemeenten uit het sub-cluster brandweer en rampenbestrijding van het gemeentefonds. Deze sleutel wordt inmiddels in 20 van de 25 veiligheidsregio's gebruikt, waaronder de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek. De herverdeeleeffecten voor gemeenten zijn bij een overstap naar deze sleutel aanzienlijk. Door gebruik te maken van reserves en te kiezen voor een lange ingroeiperiode van 5 jaar, kan de maximale stijging voor nadeelgemeenten beperkt worden tot € 4,75 per inwoner per jaar. Het financiële effect is in paragraaf 4.3 per gemeente uitgewerkt.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Veiligheidsregio Flevoland is volop in ontwikkeling: de kwalitatieve en financiële positie wordt versterkt, de samenwerking met organisaties in de directe omgeving wordt geïntensiveerd en er wordt ingespeeld op veranderingen in de samenleving.

De noodzaak tot doorontwikkeling werd medio 2018 geaccentueerd door een dreigend financieel tekort: in de halfjaarrapportage 2018 werd een financieel tekort voorzien van € 0,5 mln. Dit bedrag kwam boven op een al goedgekeurde onttrekking aan de reserves van € 0,5 miljoen. Het Algemeen Bestuur besloot daarop een Taskforce Financiën in te stellen die de opdracht kreeg de financiële situatie van de Veiligheidsregio Flevoland grondig te analyseren en oplossingen aan te dragen om bij te sturen. Het bestuur heeft daarbij als doel de veiligheidsregio toekomstbestendig te maken met een gezonde financiële basis om haar taken kwalitatief goed uit te voeren.

Parallel aan dit traject worden belangrijke stappen gezet in de beoogde samenwerking van Veiligheidsregio Flevoland, Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, GGD/GHOR Flevoland en de GHOR Gooi en Vechtstreek. Voor deze samenwerking is een business case en een samenwerkingsovereenkomst (SOK) opgesteld. Om inzicht te krijgen in de stand van zaken in beide veiligheidsregio's, zijn nulmetingen nodig naar de kwaliteit en de kosten van de diensten die de verschillende organisatieonderdelen leveren. In goed overleg met de stuurgroep SOK is besloten deze nulmetingen gezamenlijk uit te voeren, zodat ze betrokken kunnen worden in de analyse van de taskforce. Van belang is dat de samenwerking gelijkwaardig aan kan worden gegaan.

1.2 Aanpak

In januari 2019 is door de taskforce een analyse van het financieel tekort opgeleverd. Deze analyse is vanuit de ambtelijke organisatie opgesteld, onder coördinatie van een extern adviseur. Deze analyse leverde de gevraagde verdieping, maar maakte ook duidelijk dat er belangrijke kwalitatieve knelpunten waren. Daarnaast waren er nog onvoldoende mogelijkheden voor bijsturing door het bestuur. Tenslotte was de scope van de analyse primair gericht op de knelpunten die medio 2018 voorzien werden.

Vervolgens is een notitie opgesteld met daarin de financiële bandbreedte voor 2020, zodat daar in de gemeentelijke begrotingsgesprekken rekening mee kon worden gehouden.

Daarnaast besloot het bestuur om aanvullend onderzoek te laten uitvoeren om inzage te krijgen hoe de kwaliteit zich verhoudt tot het wettelijk verplichte niveau, hoe de kosten zich verhoudt tot die van andere veiligheidsregio's en met welke ontwikkelingen in de omgeving rekening moet worden gehouden. Lopende onderzoeken van een Visitatiecommissie en de inspectie Justitie & Veiligheid en een Risico Inventarisatie & Evaluatie moesten daarbij

vanzelfsprekend bij betrokken worden.

De verschillende onderzoeken zijn hieronder in samenhang weergegeven.



Figuur 1 Proces

Uit een tussentijdse terugkoppeling aan het bestuur, bleken er grote verschillen te bestaan tussen de gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio, zowel onderling als t.o.v. de inkomsten vanuit het gemeentefonds. Dit was aanleiding voor het bestuur om opdracht te geven ook de kostenverdeelsleutel opnieuw te bezien.

Aangezien nauwe betrokkenheid van de adviseurs en controllers van de gemeenten in de Veiligheidsregio Flevoland gedurende dit traject gewenst was, is er een klankbordgroep in het leven geroepen. Deze klankbordgroep is vanaf januari tot juli 2019 maandelijks bijeen gekomen om input te geven op het lopende traject en de taskforce te adviseren.

In twee bestuurlijke conferenties zijn medio 2019 richtinggevende uitspraken gedaan door het bestuur. Deze zijn verwerkt in de voorliggende rapportage en moeten – via de reguliere besluitvormingsprocessen - leiden tot definitieve besluitvorming eind 2019. Vanzelfsprekend zullen op de daarvoor geëigende momenten ook de reguliere plannen (regionaal beleidsplan, regionaal risicoprofiel en regionaal repressief dekkingsplan) worden geactualiseerd.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven op welke punten de kwaliteit van dienstverlening versterkt moet worden. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de verdeling van de financiële bijdragen over de zes gemeenten in Flevoland. Hoofdstuk 4 brengt in beeld wat de financiële gevolgen van beide ontwikkelingen zijn.

In de bijlagen staan de bronnen op basis waarvan dit rapport is geschreven en een lijst van personen die onderdeel uitmaakten van de Taskforce Financiën en de klankbordgroep.

2. Kwaliteitsverbetering

2.1 Vakbekwaamheid

Uit de verschillende onderzoeken en een Risico Inventarisatie en -Evaluatie (RI&E) blijkt dat het vergroten van kennis, vaardigheden en veiligheidsattitude dringend om aandacht vragen. De vakbekwaamheid van Brandweer Flevoland is niet op het gewenste niveau:

- Er is beleid met betrekking tot vakbekwaamheid, maar dit is nog niet geïmplementeerd;
- Er is geen controle op de uitvoering van de oefeningen volgens de oefenplanning;
- Er wordt niet aantoonbaar aan de branchestandaarden blijvende vakbekwaamheid voldaan en er is geen systeem van profchecks is;
- Er wordt niet realistisch geoefend met al het repressieve personeel;
- Er is onvoldoende opleidingscapaciteit voor de stijgende vraag.

Om de “basis op orde” te krijgen zijn de volgende maatregelen nodig:

- vergroting van de opleidingscapaciteit i.v.m. de structureel stijgende instroom van vrijwilligers;
- uitbreiding van de formatie vakbekwaamheid. Dit is een knelpunt dat al vanaf de regionalisering dateert en wat nodig is om het in 2017 en 2018 ontwikkelde ‘Vakbekwaamheidshuis’ te operationaliseren;
- het structureel invoeren van profchecks, zodat de vakbekwaamheid aantoonbaar is. Het uitvoeren van profchecks is ook bij andere veiligheidsregio’s en bij politie gebruikelijk.

Advies 1:

Breng de kwaliteit en het opleidingsvolume van vakbekwaamheid op het beoogde niveau, waaronder de invoering van de ‘profcheck’

Het is een landelijke trend dat het dienstverband van vrijwilligers korter wordt en het verloop onder vrijwilligers toeneemt. Vrijwilliger zijn bij de Brandweer is niet langer “een roeping voor het leven”, maar een “maatschappelijk relevante nevenfunctie” waar je enkele jaren veel tijd in steekt. De uitstroom van vrijwilligers is hierdoor gestegen van 8% (in 2009) tot 14% (in 2018). De veiligheidsregio ziet zelf mogelijkheden het percentage van 14% weer terug te brengen naar 12%. Gezamenlijke inzet van veiligheidsregio en gemeenten zou naar verwachting kunnen leiden tot een verdere reductie naar 10%. Idee hierbij is om “best practices” van gemeenten uit andere veiligheidsregio’s te gebruiken om het zijn van brandweer-vrijwilliger aantrekkelijker te maken.

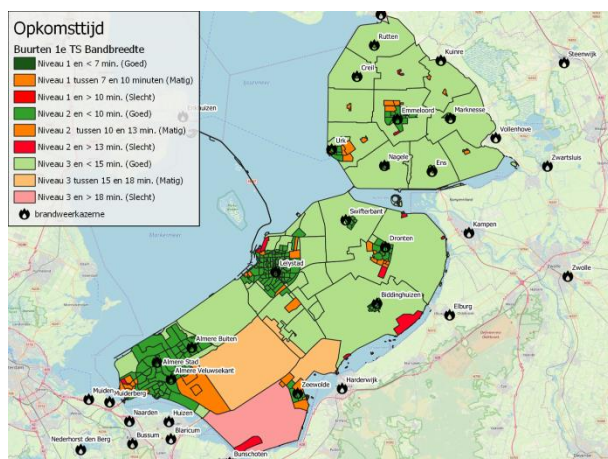
Advies 2:

Maak afspraken over gezamenlijke inspanningen van gemeenten en veiligheidsregio om de uitstroom van vrijwilligers terug te brengen tot 10% per jaar.

2.2 Paraatheid en slagkracht

De paraatheid bepaalt hoe snel een eerste eenheid ter plaatse is. In onderstaande figuur zijn de locaties van de brandweerposten en de huidige opkomsttijden van de eerste tankautospuiter op de dag weergegeven. In de meeste gevallen gaat het hierbij om een tankautospuiter (TS) met vier personen. Omdat er ook posten uit buurregio's kunnen uitrukken, zijn ook die posten weergegeven.

De gebieden zijn gebaseerd op de wijk- en buurtbestanden van het CBS. Op basis van de verschillende typeringen gelden er per gebied verschillende risiconiveaus en dus ook verschillende normen ten aanzien van de opkomsttijden (volgens het kader gebiedsgerichte opkomsttijden). In grote lijnen geldt dat een groene kleur te typeren is als goed, oranje als matig en rood als slecht.

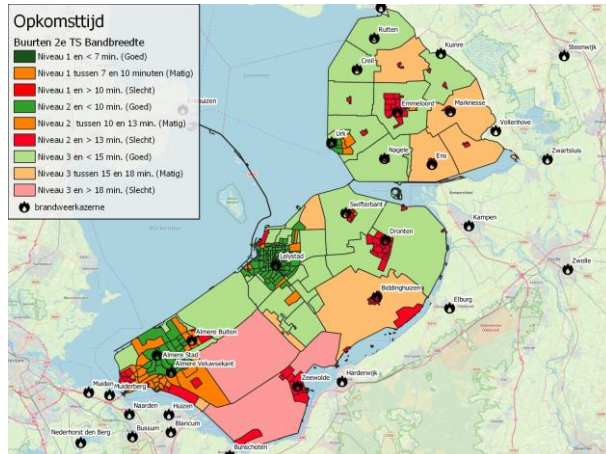


Ten aanzien van de paraatheid geldt dat deze redelijk goed op orde is. Wel is er aan aantal knelpunten. Dit zijn:

- Almere Poort en (op termijn) Oosterwold. Het knelpunt Almere Poort wordt opgelost door de verplaatsing van de brandweerkazerne Almere Markerkant.
- “Buitengebied” Zeewolde
- Diverse specifieke gebieden en locaties: de Eemhof, Walibi, het AZC Dronten, de Ketelhaven en de golfbanen in Dronten en Lelystad.

Verder geldt in het algemeen dat de beschikbaarheid van vrijwilligers overdag een aandachtspunt is. Veel vrijwilligers hebben immers een baan buiten de eigen woonplaats.

Omdat in Flevoland in de meeste gevallen wordt uitgerukt met vier personen op een tankautospuut, wordt de slagkracht met name bepaald door de aankomst van de 2e tankautospuut.

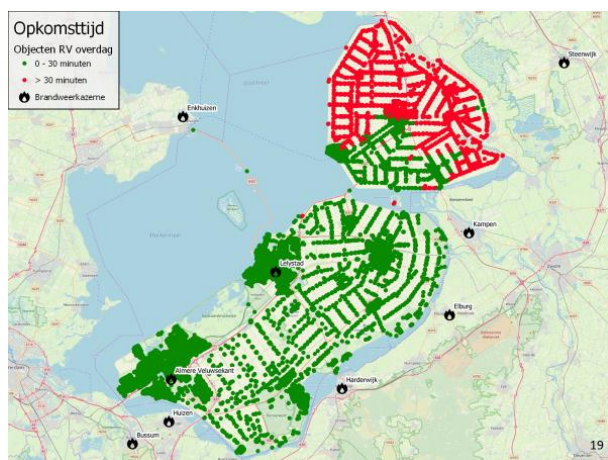


De belangrijkste aandachts- en knelpunten zijn:

- Lelystad en omgeving: eind 2018 is er een noodmaatregel genomen Het betreft een structureel knelpunt met a) roosterproblemen die ontstaan door de lagere beschikbaarheid van vrijwilligers en b) paraatheids- en slagkrachtproblemen. In bovenstaande figuur is dit al verwerkt.
- Almere Poort en (op termijn) Oosterwold
- Zeewolde en buitengebied
- De kernen Dronten, Swifterbant en Biddinghuizen
- Noordoostpolder: Emmeloord en dorpen
- Diverse gebieden: Eemhof, Walibi, AZC Dronten, Ketelhaven, Golfbanen Dronten en Lelystad

Belangrijk knelpunt is ook de capaciteit en restdekking bij grote incidenten: als er 2 pelotons geleverd moeten worden, blijven er vanuit de eigen regio slechts 8 eenheden over voor de restdekking van heel Flevoland.

Tenslotte is voor de paraatheid en slagkracht ook het redvoertuig (de hoogwerker) van belang.



De regio hanteert een opkomsttijd van 30 minuten voor dit voertuig. In het noordelijk deel van de regio wordt deze opkomsttijd niet gehaald. Dit levert vooral knelpunten op:

- voor redding vanwege de vele portiekflats in Emmeloord
- voor brandbestrijding in het oude centrum van Urk.

In 2009 was er al sprake van de aanschaf van een hoogwerker voor het noordelijk deel van de regio. Door de regionalisering van de brandweer is dat toen getemporeerd.

Om de knelpunten in paraatheid en slagkracht op te lossen, heeft het bestuur een aantal besluiten genomen die tevens als basis dienen voor het nog op te stellen regionaal repressief dekkingsplan:

- Bij een maatgevend incident moeten er minimaal 6 personen binnen de normtijd aanwezig zijn op de plaats incident. Op dit moment wordt hier bij de meting van deze prestaties ('bestuurlijk gemotiveerd') van afgeweken. De Inspectie Justitie & Veiligheid heeft de Veiligheidsregio er echter op gewezen dat door de Raad van Brandweercommandanten (RBC) een andere keuze is gemaakt.
- We hanteren het kader van gebiedsgerichte opkomsttijden. Dit is een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige situatie, en bovendien toekomstbestendig.
- De posten Zeewolde, Dronten en Emmeloord worden ieder versterkt met 2 medewerkers met een combifunctie. Het aantal vrijwilligers dat dan nog nodig is om overdag op werkdagen uit te kunnen rukken, daalt daardoor. De paraatheid in de dag-situatie stijgt daardoor aanzienlijk. De combi-functionarissen worden naast hun repressieve taken ook ingezet voor het versterken van risicobeheersings-, vakbekwaamheids- en planvormingsprocessen. Op deze processen wordt in de kwaliteitsmeting geen voldoende gescoord.
- Voor het noordelijk deel van de regio wordt een redvoertuig (hoogwerker) aangeschaft, waardoor ook daar de regionale norm van 30 minuten gehaald kan worden

Advies 3:

Baseer het nieuw op te stellen regionaal repressief dekkingsplan op de volgende uitgangspunten:

- behoud van vrijwilligheid;
- behoud van 'TS-flex' (4 of 6 vrijwilligers op een tankautospuut);
- verhogen van de norm bij maatgevende incidenten naar 6 personen binnen de normtijd aanwezig op de plaats incident;
- structureel maken van extra beroepscapaciteit in Lelystad en omgeving ('noodmaatregel');
- versterking van personele capaciteit in Dronten, Emmeloord en Zeewolde;
- aanschaf van een redvoertuig (hoogwerker) voor het noordelijk deel van de regio.

Kijk daarbij kritisch naar mogelijke innovaties.

2.3 Overige aandachtsvelden

De ontwikkelingen in vakbekwaamheid, paraatheid en slagkracht, die in de vorige paragrafen zijn toegelicht, hebben kwalitatief en financieel veruit het grootste impact. Uit de verschillende onderzoeken blijkt dat ook op andere onderwerpen geïntensiveerd moet worden en dat er mogelijk kwaliteits- of efficiencyvoordelen bereikt kunnen worden. Omdat het impact kleiner is, worden ze hieronder slechts kort toegelicht:

Ondersteuning (inclusief Informatiemanagement)

De ICT-ondersteuning van de primaire processen (zowel mono- als multidisciplinair) is nog dermate onontwikkeld, dat hiervoor extra formatie nodig is.

Advies 4:

Versterk de personele capaciteit bij informatiemanagement om aan te sluiten bij de landelijke ICT-ontwikkelingen en die in de eigen gemeenten.

Looncompensatie

De wijze waarop loon-, prijs- en volumecompensatie door de veiligheidsregio wordt verwerkt in de begroting, blijkt voor gemeenten onvoldoende transparant. Op basis van de huidige bezetting en de begroting 2019 is geconstateerd dat er onvoldoende middelen zijn ter compensatie van stijgende salarissen. Daarbij komt dat er een nieuwe CAO is afgesloten. Uit berekeningen blijkt dat eerder opgenomen bedragen ontoereikend zijn om de stijging door deze CAO te dekken.

Advies 5:

Stel (samen met veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek) een nieuwe werkwijze op voor loon-, prijs- en volumecompensatie. Laat deze zo nauw mogelijk aansluiten op de gemeentelijke werkwijze.

Houd rekening met de gevolgen van een nieuwe CAO die landelijk is afgesloten.

Risicobeheersing

Bij de kwaliteitsonderzoeken is gebleken dat de risicobeheersingstaken ondanks de beperkt omvang van de regio over drie organisaties verdeeld zijn. Dit is een historische keuze die bij de regionalisering is gemaakt en vastgelegd. Vanuit efficiency en het bundelen van schaarse kennis is dit (vanuit de veiligheidsregio gezien) niet vanzelfsprekend.

Daarnaast bestaan er verschillende knelpunten op het gebied van informatie-uitwisseling tussen de warme (repressieve) en koude (niet-repressieve) processen en de beoordeling op restrisico.

Advies 6:

Onderzoek bij de implementatie van de omgevingswet of de verdeling van risicobeheersingstaken over de veiligheidsregio en de gemeenten Almere en Noordoostpolder aangepast moet worden;

Advies 7:

De gemeenten Almere en Noordoostpolder en de veiligheidsregio ondernemen actie om de geconstateerde knelpunten bij risicobeheersing zo spoedig mogelijk op te lossen: verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de warme en koude processen en een juiste beoordeling op restrisico.

Veiligheidsbureau, Bevolkingszorg en GHOR

De multidisciplinaire taken zijn in de mening van de onderzoekers relatief sterk versnipperd, zeker gezien de omvang van de regio. De sterke kanten van de GHOR op het gebied van procesborging en kwaliteitsmanagement komen daardoor onvoldoende ten goede van zowel Bevolkingszorg als het Veiligheidsbureau. Uit de onderzoeken van Berenschot en de Inspectie JenV blijkt dat die twee onderdelen de basis op die gebieden juist niet op orde hebben.

Advies 8:

Onderzoek bij de samenvoeging van de Veiligheidsbureaus van Flevoland en Gooi en Vechtstreek hoe de samenwerking met Bevolkingszorg en GHOR kan worden geoptimaliseerd om de kwaliteit te versterken en de kosten te verlagen

3. Verdeling gemeentelijke bijdragen

3.1 Huidige verdeling

Opbouw begroting

De veiligheidsregio wordt voor een deel van haar kosten rechtstreeks gefinancierd door het Rijk middels de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR). In 2020 bedraagt deze uitkering € 5,1 mln. De overige inkomsten bestaan voor het overgrote deel uit gemeentelijke bijdragen. In de begroting 2020 is daarvoor € 21,8 mln. opgenomen. Op basis van de in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen en de voorgenomen besluiten van het bestuur, wordt in dit rapport gerekend met gemeentelijke bijdragen van in totaal € 23,8 mln.

Samenstelling verdeelsleutel

De kosten van Veiligheidsregio Flevoland worden op dit moment op basis van twee verschillende sleutels verdeeld:

- Lokale brandweezorg wordt verdeeld op basis van de historische inbreng bij de regionalisering in 2009. Dit betreft ongeveer 75% van de gemeentelijke bijdragen.
- Regionale brandweezorg, risico- en crisisbeheersing (veiligheidsbureau), meldkamer, bevolkingszorg en GHOR worden verdeeld op basis van een mix: 70% op basis van inwonertal en 30% op basis van oppervlak.

Verdeelsleutel	Lokale brandweer	Overig
Almere	52,8%	38,4%
Dronten	5,8%	13,3%
Lelystad	23,6%	18,5%
Noordoostpolder	8,2%	16,8%
Urk	3,5%	5,1%
Zeewolde	6,0%	7,9%
	100,0%	100,0%

Evaluatie

De juiste toepassing van bovengenoemde sleutels is 10 jaar na vorming van de veiligheidsregio en regionalisering van de brandweer steeds lastiger geworden. In de praktijk is een situatie ontstaan waarin historische bijdragen voor lokale brandweezorg gefixeerd zijn (met alleen loon- en prijscompensatie) en waarin volumegroei in het regionale deel wordt opgenomen. Ook alle andere wijzigingen worden via de sleutel “overig” verdeeld. Dat is echter niet vanzelfsprekend. Een beknopte evaluatie van de bijdrageverdeling leidt tot de volgende bevindingen.

1. De regio is steeds minder lokaal georganiseerd. Om regionaal efficiënter te werken, worden processen regionaal geoptimaliseerd. Een voorbeeld daarvan is het onderwerp ‘ademlucht’. Bij regionalisering was er in elke gemeente een ademluchtwerkplaats, inmiddels zijn dat er nog 2. De kosten worden nog altijd op basis van de historische situatie verrekend.

Bevinding 1:

Voor de verdeling van lokale brandweerkosten is er feitelijk sprake van historisch gefixeerde waarden en niet van een kostenverdeelsleutel.

2. Bij de regionalisering van de brandweer is er voor gekozen dat niet alle gemeenten individueel “het been bijtrekken” om op een gelijkwaardig kwaliteitsniveau te komen, maar dat door gezamenlijke inspanningen naar een regionaal kwaliteitsniveau wordt toegegroeid. Door deze keuze en door de verdergaande regionale optimalisatie van de brandweezorg is het steeds moeilijker om onderscheid te maken tussen lokale en regionale brandweezorg. Als het redvoertuig (zie paragraaf 2.2) vóór regionalisering was aangeschaft in het kader van “het been bijtrekken”, zouden de exploitatiekosten volledig voor rekening van Noordoostpolder (en eventueel Urk) zijn gekomen. Als het nu wordt aangeschaft wordt het volgens de gehanteerde systematiek toegevoegd aan de regionale kosten (sleutel “overig”) en betaalt Noordoostpolder 16,8% van de kosten.

Bevinding 2:

Door regionale optimalisatie is het steeds moeilijker om onderscheid te maken tussen lokale en regionale brandweezorg. Arbitraire keuzes leiden tot aanzienlijk verschillen in de bijdrageverdeling.

3. Een deel van de kosten van veiligheidsregio's wordt maar in beperkte mate beïnvloed door de omvang van de regio. Voorbeelden daarvan zijn de meldkamer en de GHOR-organisatie. Analyse van de verdeling van deze kosten laat verschillen zien die moeilijk tot niet uitlegbaar zijn en niet te koppelen zijn aan een verdeelprincipe.¹

Bevinding 3:

De verdeling van regionale kosten is moeilijk uitlegbaar en is niet gebaseerd op een specifiek verdeelprincipe.

¹ Een voorbeeld daarvan is dat Zeewolde per inwoner € 4,41 bijdraagt aan de meldkamer en Almere € 2,37 per inwoner.

3.2 Eisen aan nieuwe verdeling

Kostenverdeelpincipes

Kostenverdeelsleutels kunnen op verschillende principes gebaseerd worden. Belangrijke basisprincipes uit de theorie van kostenverdeling zijn:

- **Solidariteit:** iedereen draagt in even sterke mate bij
Voorbeelden hiervan zijn verdeelsleutels waarin per gemeente of per inwoner een vaste bijdrage wordt betaald.
- **Draagkracht:** de sterkste schouders dragen het meest
Een voorbeeld hiervan is een verdeelsleutel die gebaseerd is op de inkomsten van de deelnemende organisaties.
- **Continuïteit:** iedereen draagt bij op basis van historisch aandeel
Een voorbeeld hiervan is een sleutel die gebaseerd is op de kosten die gemaakt werden voorafgaand aan de vorming van de regio.
- **Nut:** de gebruiker betaalt
Een voorbeeld hiervan is een sleutel die gebaseerd is op de geleverde prestatie, bijvoorbeeld het aantal repressieve inzetten.

Beoordelingscriteria

Naast bovengenoemde verdeelpincipes zijn er allerlei criteria denkbaar waaraan een sleutel moet voldoen. De ambtelijke werkgroep heeft de volgende criteria gekozen:

- **Toekomstbestendig:** de verdeling blijft ook in de toekomst bruikbaar
- **Eenvoudig:** gebruik van de verdeling vraagt weinig administratieve lasten
- **Eenduidig:** de verdeling is slechts op één manier te interpreteren
- **Transparant:** de verdeling is inzichtelijk en eenvoudig na te rekenen
- **Relatie met kosten:** de verdeling heeft een relatie tot de werkelijke kosten die voor een gemeente gemaakt worden
- **Stabiel:** de verdeling resulteert in beperkte schommelingen over een aantal jaren (in ieder geval binnen een beleidsperiode)
- **Landelijk gebruik:** er zijn meer veiligheidsregio's die dezelfde sleutel gebruiken
- **Uitlegbaar:** toepassing van de sleutel is goed uitlegbaar (met name aan gemeenteraden)

3.3 Selectie

In theorie is een groot aantal verschillende sleutels mogelijk.

Het is gebruikelijk dat gemeenschappelijke regelingen starten met een kostenverdeelsleutel die gebaseerd is op historische kosten en na enkele jaren die sleutel wijzigen in een sleutel die minder of niet afhankelijk is van de historie. Dit is ook zichtbaar bij veiligheidsregio's: 20 van de 25 veiligheidsregio's zijn inmiddels overgestapt naar een nieuwe verdeelsleutel. Het

overgrote deel, waaronder Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, kiest daarbij voor een verdeling die gerelateerd is aan de inkomsten van het gemeentefonds.

Op basis hiervan is er voor gekozen om de huidige kostenverdeling alleen te vergelijken met een verdeling op basis van de inkomsten uit het gemeentefonds. Voor de vergelijking is daarnaast een verdeling op basis van een vaste inwonerbijdrage opgenomen.

Bijdrageverdeling op basis van het gemeentefonds

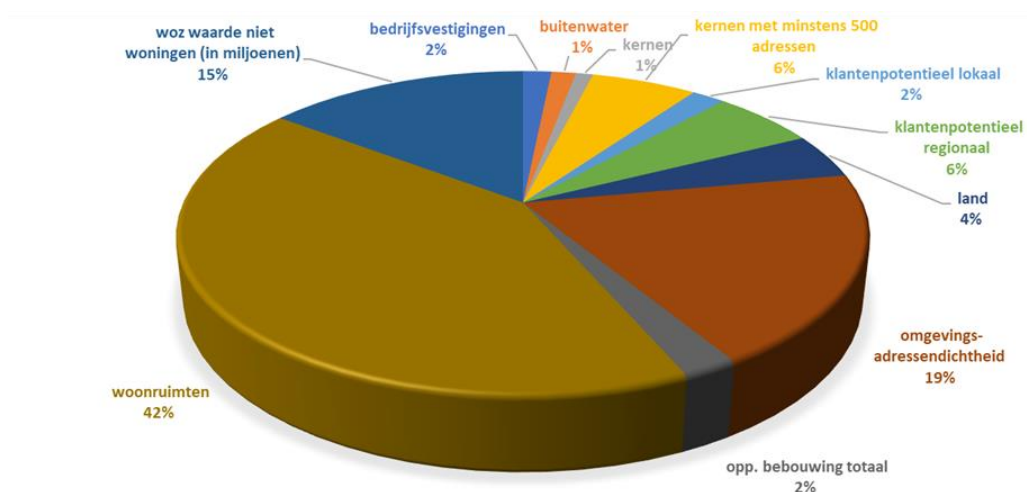
Het gemeentefonds is onderverdeeld in clusters en sub-clusters. De fondsbeheerders gebruiken deze verdeling als hulpmiddel bij het onderhoud van de verdeling. De verdeling wordt periodiek onderhouden, waarbij wordt gezien of de verdeling van het gemeentefonds nog in voldoende mate overeenkomt met de kostenstructuur van gemeenten.

Het sub-cluster Brandweer & Rampenbestrijding (B&R) in het gemeentefonds is gekoppeld aan taken die allemaal zijn overgedragen aan de Veiligheidsregio. Dit cluster is in 2016 opnieuw bekeken in samenhang met de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding. Dit heeft tot een nieuwe verdeling geleid. De gebruikte maatstaven hebben een direct relatie met de kosten voor fysieke veiligheid. Twee voorbeelden:

- hoe hoger het aantal adressen per oppervlak ('omgevingsadressendichtheid'), hoe hoger het risico dat een brand zich snel uitbreidt, hoe hoger de kosten voor brandweezorg.
- niet het aantal inwoners (zoals elders in het gemeentefonds), maar het aantal woonruimten is het meest bepalend voor de kosten voor fysieke veiligheid.

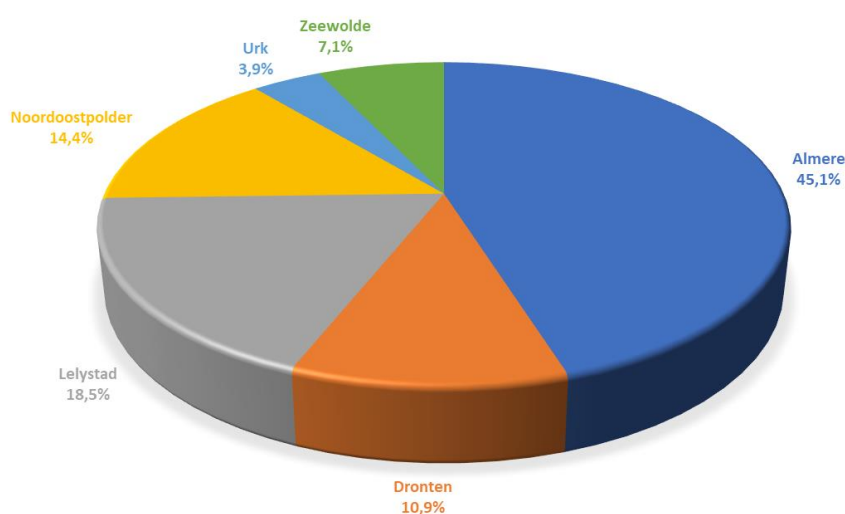
Bij toepassing van deze sleutel is het gemeentelijk aandeel in de regionale inkomsten voor het sub-cluster B&R bepalend voor het aandeel in de gemeentelijke bijdrage.

In de figuur hieronder zijn de maatstaven opgenomen uit de vigerende verdeling van dit sub-cluster met de verhouding in de gemeenten in Flevoland.



Let op: het gaat er hier dus om dat de **verhouding** in de ontvangen uitkering bepalend wordt voor de verhouding van de bijdragen aan de veiligheidsregio. Er wordt GEEN relatie gelegd tussen de totale inkomsten en de totale bijdragen. Gemeenten hebben namelijk ook nog eigen kosten die tot dit sub-cluster gerekend worden, zoals huisvesting. Daarnaast zijn de beleidsmatige keuzes van het bestuur bepalend voor kwaliteit en kosten van de regio, niet de inkomsten vanuit het Rijk.

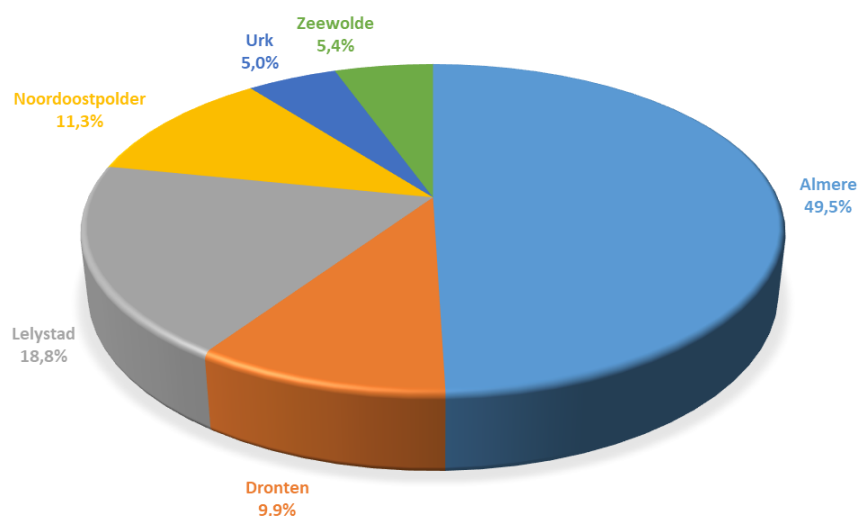
Als deze maatstaven worden gebruikt voor de verdeling van de gemeentelijke bijdragen, leidt dit tot de volgende verdeling:



Het leidend theoretisch principe voor deze sleutel is 'draagkracht', maar er is ook een relatie met de principes 'solidariteit' en 'nut'.

Bijdrageverdeling op basis van het inwoneraantal

In het model inwonerbijdrage worden de kosten van de Veiligheidsregio verdeeld op basis van een vast bedrag per inwoner, ongeacht de gemeente. Dit leidt tot de volgende verdeling:



Verdeling van de kosten op basis van een vaste inwonerbijdrage is gebaseerd op het principe solidariteit.

Beoordeling

Als we de verschillende verdeelmodellen scoren op de in paragraaf 3.2 opgenomen criteria, dan ontstaat het volgende beeld:²

Verdeelsleutel	Toekomstbestendig	Eenvoudig	Eenduidig	Transparant	Relatie met kosten	Stabiel	Landelijk gebruik	Uittegbaar
Huidig	0	0	-	-	+	+	--	0
Gemeentefonds	++	0	++	+	+	+	++	+
Inwoneraantal	0	++	++	++	-	+	-	-

De huidige sleutel scoort alleen positief op de relatie met de kosten (voor zover het de historische kosten voor lokale brandweerzorg betreft) en voor stabiliteit, omdat de historische kosten gefixeerd zijn en 75% van de gemeentelijke bijdragen bepalen. De andere criteria scoren neutraal of negatief.

² In deze tabel zijn de absolute scores minder relevant. Er is vooral gekeken naar de relatieve score per criterium.

Van de twee alternatieven scoort de sleutel gemeentefonds op alle criteria positief met uitzondering van eenvoud, waarvan de score neutraal is³. De score op toekomstbestendigheid wordt mede bepaald door de al eerder gemaakte keuze van Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek voor de verdeelsleutel gemeentefonds.

Advies 9:

Verdeel de gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio op basis van de verhouding van inkomsten van gemeenten uit het sub-cluster brandweer en rampenbestrijding van het gemeentefonds.

Scope

Als scope voor de kostenverdeelsleutel is uitgegaan van de totale begroting van de veiligheidsregio, dus alle daarin opgenomen programma's (zie paragraaf 3.1). De reden daarvoor is dat tegenover al de gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio ook maar één bron van inkomsten staat, namelijk het gemeentefonds. Toepassing van één sleutel voor het geheel levert dan de meest zuivere verdeling op.

Een uitzondering is gemaakt voor maatwerk dat voor (en op verzoek van) één of meerdere gemeenten wordt geleverd. De kosten voor deze niet-regionale dienstverlening worden volledig aan de betreffende gemeente(n) doorbelast.

Advies 10:

Pas de verdeelsleutel toe op het totaal aan gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio, met uitzondering van kosten voor een pluspakket (maatwerk),

FLO

De kosten die gemaakt worden voor medewerkers met FLO-rechten worden momenteel volledig vergoed door Almere en Lelystad: de gemeenten waar deze medewerkers oorspronkelijk in dienst waren. In de praktijk komt het regelmatig voor dat deze medewerkers op andere locaties werkzaam zijn en/of regionale taken uitvoeren. Bij zuivere toepassing van het verdeelmodel zouden deze kosten ook onderdeel van de verdeling moeten zijn. Omdat in veel veiligheidsregio's (waaronder Gooi en Vechtstreek) deze kosten buiten de verdeling zijn gehouden en omdat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de toekomstige kosten voor vrijwilligers⁴ zijn de FLO-kosten niet meegenomen in de verdeling. Als de ontwikkeling van kosten (en rijksbijdragen) voor brandweervrijwilligers op basis van nieuwe Europese

³ Om dit te ondervangen wordt jaarlijks door de beheerders van het gemeentefonds een bestand ter beschikking gesteld waarmee elke veiligheidsregio eenvoudig de onderlinge verhoudingen kan bepalen.

⁴ Europese regelgeving en toepassing van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren kunnen grote invloed hebben op de toekomstige vergoeding voor vrijwilligers bij de brandweer.

regelgeving en de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) duidelijk is, kan samen met het bestuur van veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek overwogen worden, om de scope van de kostenverdeling opnieuw te bezien.

Advies 11:

Laat de FLO-kosten buiten de verdeling.

Huisvesting

De huisvestingskosten van de veiligheidsregio worden op dit moment nog volledig lokaal gedragen, zowel de kosten van lokale huisvesting (brandweerposten) als die van huisvesting voor regionale taken (waaronder het hoofdkantoor). Uitzonderingen daarop zijn:

- de brandweerpost Zeewolde. Deze post is eigendom van de veiligheidsregio. De kosten van deze post worden volledig als maatwerk doorbelast aan de gemeente Zeewolde.
- de huisvestingskosten van de meldkamer en de GHOR. Deze kosten zijn onderdeel van de totale kosten van de betreffende begrotingsprogramma's en worden volgens de huidige verdeelsleutel doorbelast aan gemeenten.

Omdat er geen regionaal vastgesteld huisvestingsbeleid is en er tussen gemeenten grote verschillen in kwaliteit van huisvesting bestaan, wordt geadviseerd deze kosten buiten de verdeling te houden.

In veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek worden de kosten voor het hoofdkantoor verdeeld over alle gemeenten. De huisvestingskosten voor lokale brandweerposten vallen buiten de verdeling.

Advies 12:

Maak de huisvestingskosten geen onderdeel van de regionale kostenverdeling.

4. Financiële consequenties

4.1 Kwaliteitsverbetering

Vakbekwaamheid

Om op het onderdeel Vakbekwaamheid de “basis op orde” te krijgen, stijgen de kosten aanzienlijk. Het betreft met name:

- een stijging van de opleidingskosten door een structureel stijgende instroom van vrijwilligers. Dit is een direct gevolg van de kortere dienstverbanden (zie ook hoofdstuk 2.1). Met gemeenten worden aanvullende afspraken gemaakt om de uitstroom van vrijwilligers met gezamenlijke inzet te beperken tot 10%.
- een uitbreiding van de formatie vakbekwaamheid. Dit is een knelpunt dat al vanaf de regionalisering dateert en wat nodig is om het in 2017 en 2018 ontwikkelde Vakbekwaamheidshuis te operationaliseren.
- het structureel invoeren van profchecks, zodat de vakbekwaamheid aantoonbaar is. Het uitvoeren van profchecks is ook bij andere veiligheidsregio's en bij politie gebruikelijk.
- extra kosten voor o.a. her-certificering van duikers met hogere eisen.

De totale jaarlijkse extra kosten stijgen geleidelijk tot € 970.000,- structureel vanaf 2021.

Paraatheid en slagkracht

De voorgestelde maatregelen voor de versterking van de paraatheid en slagkracht, leiden tot een verhoging van de kosten van in totaal ruim € 2 mln. Het grootste deel daarvan (€ 1,5 mln.) heeft betrekking op de in paragraaf 2.2 beschreven versterkingsmaatregelen. Het overige deel heeft betrekking op materieel en logistiek, arbeidshygiëne en werving en selectie van vrijwilligers. Deze overige kosten zijn al vanaf 2019 in de begroting verwerkt als maatregelen die op korte termijn noodzakelijk waren.

De stijging van de kosten verloopt gefaseerd. De versterking in Zeewolde, Emmeloord en Dronten start met 3 fte in 2020 en groeit door naar 6 fte in 2021. De afschrijving van de hoogwerker start in 2021.

Overige ontwikkelingen

Voor de extra formatie bij informatiemanagement en de kosten van softwarelicenties is € 155.000,- benodigd. De extra kosten voor het aansluiten op landelijke ICT-ontwikkelingen zijn al vanaf 2019 in de begroting verwerkt als maatregelen die op korte termijn noodzakelijk waren.

Voor looncompensatie is € 170.000,- extra nodig is ter compensatie van stijgende salarissen. Daarnaast wordt € 261.000,- gereserveerd voor de gevolgen van een nieuwe CAO die landelijk met terugwerkende kracht wordt afgesloten.

Overhead

Slechts een deel van de hierboven opgenomen kosten bevat een bijdrage aan de overheadkosten. Uit de benchmark blijkt dat de veiligheidsregio Flevoland een relatief lage overhead heeft. Op basis van de nu voorgestelde organisatiegroei zou de overhead feitelijk

met € 800.000,- moeten stijgen. In de voorstellen is € 400.000,- opgenomen. De directie ziet de resterende € 400.000,- als extra taakstelling.

Totaaloverzicht

Eind 2018 is een eerste financiële analyse gemaakt. Op dat moment is een knip gemaakt tussen de maatregelen die op korte termijn noodzakelijk waren en maatregelen die nader onderzoek vergden. De korte termijn maatregelen zijn verwerkt in de 2^e en 3^e begrotingswijziging 2019 en de begroting 2020. Voor het overzicht en de aansluiting zijn deze maatregelen hieronder nog wel opgenomen.

Vakbekwaamheid	2019	2020	2021
Ontwikkeling vakbekwaam blijven	229.000		
Ontwikkeling vakbekwaam worden	235.000		
Extra opleidingsbehoefte + inwerkprogramma's		306.000	306.000
Uitbreiding formatie		320.000	320.000
Uitvoering profcheck vaardigheden			175.000
Vakbekwaamheid overig		100.000	169.000
Subtotaal	464.000	726.000	970.000
Incidentbestrijding			
Paraatheid & slagkracht	300.000	1.226.400	1.476.400
Materieel en logistiek (incl. arbeidshygiëne)	414.000	414.000	414.000
Werving en selectie	147.000	147.000	147.000
Incidentbestrijding overig	35.000	35.000	35.000
Subtotaal	896.000	1.822.400	2.072.400
Ondersteuning (incl. Informatievoorziening)			
Strategische huisvestingsvisie			
Diverse software	-	65.000	65.000
Versterking personele capaciteit	-	90.000	90.000
Aansluiting bij landelijke ontwikkelingen	60.000	60.000	60.000
Subtotaal	60.000	215.000	215.000
Externe factoren			
Looncompensatie	-	431.000	431.000
BBV rente regels			
IFV landelijke bijdrage	110.000	110.000	110.000
Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR)	-100.000	-100.000	-100.000
Verzekeringspremies	50.000	50.000	50.000
Omgevingswet	-	50.000	50.000
Subtotaal	60.000	541.000	541.000
Overig			
Risicobeheersing		P.M.	P.M.
Veiligheidsregio overig		P.M.	P.M.
Opslag overhead		-62.000	-
Samenwerkingsovereenkomst		-147.000	-294.000
Subtotaal	-	-209.000	-294.000
TOTAAL	1.480.000	3.095.400	3.504.400

Het in dit overzicht gehanteerde prijspeil is 2019.

4.2 Verdeling gemeentelijke bijdragen

Om de kosten opnieuw te kunnen verdelen, is allereerst het maatwerk verbijzonderd.

- De kosten voor FLO van Almere zijn onderdeel van de begroting van de veiligheidsregio en daarom apart gezet als kosten die specifiek zijn voor één gemeente. De kosten voor FLO van Lelystad zijn geen onderdeel van de begroting van de veiligheidsregio, maar worden rechtstreeks doorbelast.
- Lelystad neemt een plustaak af op het gebied van risicobeheersing. De omvang bedraagt € 85.000,-.
- De integrale huisvestingskosten van de brandweerpost Zeewolde bedragen € 270.000,-.
- De kosten voor risicobeheersing die door 4 van de 6 gemeenten door de veiligheidsregio worden uitgevoerd, zijn ingeschat op totaal € 700.000,- en op basis van het aantal inwoners en het aantal vestigingen verdeeld over de 4 gemeenten.

De resterende € 14,9 mln. is gebruikt als basis voor de herverdeling.

Gemeente	Lokale brandweer (1)	Minus specifiek gemeente	Minus risico-beheersing	Lokale brandweer verdeelbasis	uitkomsten bestuurs-conferentie (2)	Overige taken (3)	Totale bijdrage (1 + 2 + 3)
Almere	€ 8.651.976	€ 300.000		€ 8.351.976	€ 769.822	€ 2.132.418	€ 11.554.216
Dronten	€ 921.780		€ 180.059	€ 741.721	€ 263.206	€ 729.083	€ 1.914.069
Lelystad	€ 3.887.796	€ 85.000	€ 326.735	€ 3.476.061	€ 367.649	€ 1.018.393	€ 5.273.838
Noordoostpolder	€ 1.326.256			€ 1.326.256	€ 332.777	€ 921.796	€ 2.580.829
Urk	€ 552.401		€ 84.350	€ 468.051	€ 102.349	€ 283.509	€ 938.259
Zeewolde	€ 958.767	€ 270.000	€ 108.855	€ 579.912	€ 155.054	€ 429.502	€ 1.543.323
TOTAAL	€ 16.298.976	€ 655.000	€ 700.000	€ 14.943.976	€ 1.990.857	€ 5.514.701	€ 23.804.534

Van de totale gemeentelijke bijdragen van € 23,8 mln. is een bedrag van afgerond € 1,4 mln. niet verdeeld, maar aan de specifieke gemeenten toebedeeld.

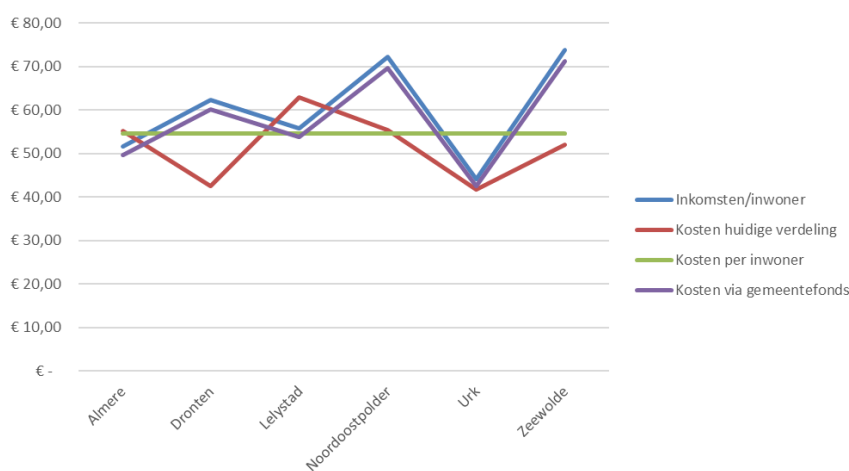
De effecten voor de twee alternatieve sleutels is hieronder weergegeven. Duidelijk is dat keuze voor een van de twee onderzochte verdeelsleutels tot aanzienlijke herverdeeffecten leidt.

Totaaloverzicht	Effecten Scenario's		
Gemeente	Huidig	Gemeentefonds	Inwoneraantal
Almere	€ 11.554.216	€ 10.433.863	€ 11.418.988
Dronten	€ 1.914.069	€ 2.628.447	€ 2.405.156
Lelystad	€ 5.273.838	€ 4.570.431	€ 4.630.125
Noordoostpolder	€ 2.580.829	€ 3.243.352	€ 2.545.571
Urk	€ 938.259	€ 955.438	€ 1.202.601
Zeewolde	€ 1.543.323	€ 1.973.004	€ 1.602.093
Totaal	€ 23.804.534	€ 23.804.534	€ 23.804.534

Totaaloverzicht	Stijging / daling in %		
Gemeente	Gemeentefonds	Inwoneraantal	
Almere	-10%	-1%	
Dronten	37%	26%	
Lelystad	-13%	-12%	
Noordoostpolder	26%	-1%	
Urk	2%	28%	
Zeewolde	28%	4%	

Hieronder is weergegeven hoe de bijdragen per inwoner in de verschillende verdelingen zich verhouden tot de inkomsten vanuit het gemeentefonds.

- De blauwe lijn geeft de “fictieve”⁵ inkomsten weer per inwoner per gemeente.
- De rode lijn laat zien wat de huidige gemeentelijke bijdragen zijn aan de veiligheidsregio.
- De groene lijn laat zien wat de gemeentelijke bijdragen zouden worden als er een gekozen wordt voor een vaste bijdrage per inwoner.
- De paarse lijn laat zien wat de gemeentelijke bijdragen worden als die de verhouding van de inkomsten uit het gemeentefonds volgen.



Duidelijk is dat Almere en Lelystad nu meer uitgeven aan de veiligheidsregio dan zij ontvangen (de rode lijn ligt boven de blauwe lijn), terwijl zij net als de andere gemeenten nog wel andere kosten hebben, waaronder huisvesting. Bij Dronten, Noordoostpolder en Zeewolde liggen de “fictieve” inkomsten juist hoger dan de bijdragen aan de veiligheidsregio. Dit valt voor een deel te verklaren uit de laatste herijking van dit sub-cluster van het gemeentefonds in 2016. Door een wijziging in maatstaven is de verhouding van inkomsten tussen gemeenten toen aanzienlijk gewijzigd.

	Inkomsten 2015	Inkomsten 2016	Stijging	Aandeel 2015	Aandeel 2016
Almere	€ 8.481.861	€ 9.334.144	10%	46,6%	44,4%
Dronten	€ 1.868.725	€ 2.308.553	24%	10,3%	11,0%
Lelystad	€ 3.581.722	€ 3.992.330	11%	19,7%	19,0%
Noordoostpolder	€ 2.333.893	€ 3.003.304	29%	12,8%	14,3%
Urk	€ 740.471	€ 812.828	10%	4,1%	3,9%
Zeewolde	€ 1.207.301	€ 1.554.952	29%	6,6%	7,4%
	€ 18.213.972	€ 21.006.110		100%	100%

⁵ Er wordt van “fictief” gesproken, omdat deze inkomsten onderdeel zijn van de Algemene Uitkering van het gemeentefonds. Het is géén doeluitkering, dus gemeenten mogen deze inkomsten vrij besteden.

Overigens kan dit ook in de toekomst weer wijzigen. De principiële keuze bij toepassing van deze sleutel is juist dat ontwikkelingen in de verhouding van de inkomsten (door herijking, maar ook door volumegroei in bijv. het aantal woningen) worden gevolgd in de bijdrageverdeling.

4.3 Ingroei

Het is bij invoering van een nieuwe kostenverdeelsleutel gebruikelijk om in een aantal jaren van de oude naar de nieuwe verdeelsleutel toe te groeien. Voorgesteld wordt om een ingroeiperiode van 5 jaar te kiezen. Feitelijk is er in die periode sprake van een mixvariant van het historische model en het nieuwe model.

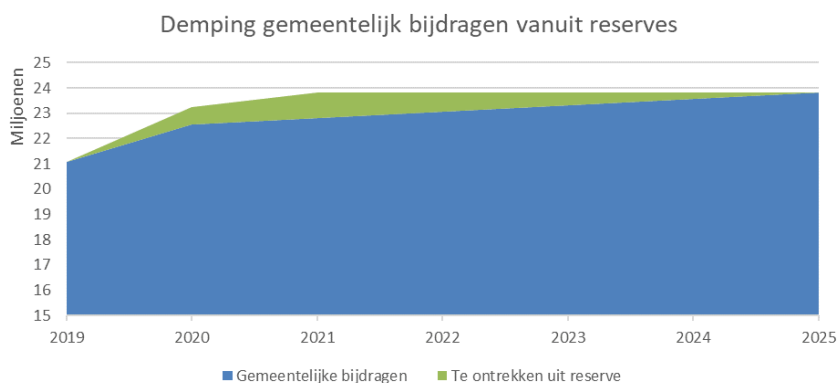
De eenvoudigste en meest gebruikte vorm van ingroei is lineair. Bij ingroei in 5 jaar ziet dat er als volgt uit:

2020: 100% oud
2021: 80% oud, 20% nieuw
2022: 60% oud, 40% nieuw
2023: 40% oud, 60% nieuw
2024: 20% oud, 80% nieuw
2025: 100% nieuw

Advies 13:

Kies voor een lineaire ingroei met 20% per jaar vanaf 2021.

Omdat de herverdeling gelijk valt met een aanzienlijke stijging van de totale begroting, zou het totale effect voor een aantal gemeenten erg groot zijn. De reserves van Veiligheidsregio Flevoland zijn momenteel hoger dan noodzakelijk voor een gezonde bedrijfsvoering. Daarom wordt geadviseerd om een deel van de reserves te gebruiken om de stijging te dempen. In onderstaande grafiek is dat weergegeven. Hierbij is de stijging van gemeentelijke bijdragen in 2020 beperkt tot € 750.000,- ten opzichte van de eerder vastgestelde begroting 2020.



Advies 13:

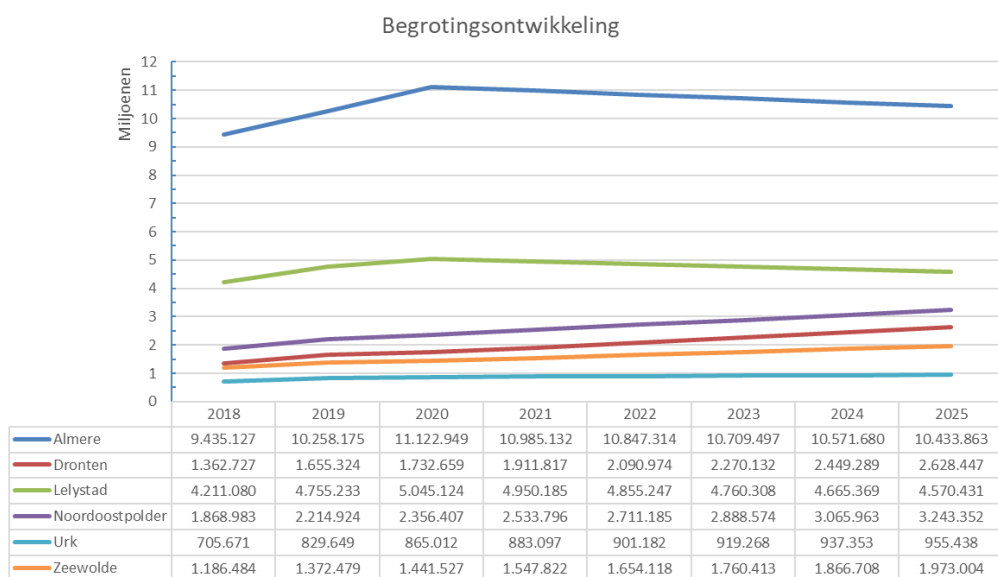
Gebruik € 3,2 mln. van de reserves om de stijging in 2020 acceptabel te houden en een geleidelijke ingroei te realiseren.

Bij een ingroeiperiode van 5 jaar is de maximale stijging voor naideelgemeenten € 4,75 per inwoner per jaar.⁶

In onderstaande tabel is per gemeente weergegeven wat het effect is van de extra bijdrage voor kwaliteitsverbetering en het effect van de herverdeling van gemeentelijke bijdragen⁷:

	Basis op orde (deel 2019)	Basis op orde (deel 2020)	Herverdeeleffect (na 5 jaar)	Totaal
Almere	€ 568.389	€ 769.822	€ -1.120.354	€ 217.858
Dronten	€ 196.855	€ 263.206	€ 714.378	€ 1.174.439
Lelystad	€ 274.249	€ 367.649	€ -703.407	€ -61.509
Noordoostpolder	€ 248.273	€ 332.777	€ 662.523	€ 1.243.573
Urk	€ 76.024	€ 102.349	€ 17.179	€ 195.552
Zeewolde	€ 116.209	€ 155.054	€ 429.681	€ 700.944
	€ 1.480.000	€ 1.990.857	€ 0	€ 3.470.857

In onderstaande figuur is per gemeente zichtbaar wat de totale ontwikkeling van de begroting is per gemeente:



⁶ Voor de beeldvorming: bij aanpassingen in het gemeentefonds wordt een overgangsregeling getroffen als het negatief herverdeeleffect groter is dan 15 euro per inwoner per jaar.

⁷ Het totaalbedrag in deze tabel wijkt enigszins af van het totaalbedrag zoals vermeld in paragraaf 4.1. Dit wordt veroorzaakt door een kleine post die al eerder in de begroting is verwerkt.

Bijlage 1: Lijst van betrokken personen

Taskforce

Naam	Rol	Organisatie
J. P. Gebben	Voorzitter (vanaf juli 2019)	Lid AB Veiligheidsregio Flevoland, portefeuillehouder financiën, Burgemeester gemeente Dronten
P.C. van Maaren	Voorzitter (tot juli 2019)	Lid AB Veiligheidsregio Flevoland, portefeuillehouder financiën, Burgemeester gemeente Urk
H.J. Bodewitz	Lid	Concerncontroller, gemeente Almere
C. Verdam	Lid	Voorzitter veiligheidsdirectie, Directeur Publieke Gezondheid, GGD/GHOR Flevoland
J. van der Zwan	Lid	Commandant Brandweer Flevoland en Gooi en Vechtstreek
W. Maas	Lid (tot juni 2019)	Hoofd Bedrijfsvoering / controller, Veiligheidsregio Flevoland
H. Vloet	Lid (vanaf juni 2019)	Hoofd Bedrijfsvoering / controller (interim), Veiligheidsregio Flevoland.
G.J. Bosland	Extern adviseur	Bosland Advies en Projectmanagement / Berenschot
E. Starmans	Extern adviseur	Berenschot

Klankbordgroep

Naam	Rol	Organisatie
H. Bodewitz	Voorzitter	Gemeente Almere
P. Iping	Lid	Gemeente Almere
N. Piël	Lid	Gemeente Almere
E. Heeren	Lid	Gemeente Dronten
M. de Reus	Lid	Gemeente Dronten
M. Oldenburger	Lid	Gemeente Lelystad
T. Loosman	Lid	Gemeente Lelystad
J. Zoutman	Lid	Gemeente Urk
G. Kersjes	Lid	Gemeente Urk
H. Dolstra	Lid	Gemeente Noordoostpolder
R. Stigt	Lid	Gemeente Noordoostpolder
R. Tromp	Lid	Gemeente Noordoostpolder
R. de Haas	Lid	Gemeente Zeewolde
S. Morren	Lid	Gemeente Zeewolde
A. Bootsma		Teamleider Financiën, Planning en Control,
K. Makarawung		Adviseur bestuur
M. de Hoop-Polder		Directeur Bevolkingszorg
P. van der Pol		Coördinator Bevolkingszorg
J. Rozendal		Directeur Brandweertzorg
H. Vloet		Hoofd bedrijfsvoering / controller (interim)
R. Walters		Hoofd Crisisbeheersing en Veiligheidsbureau, waarnemend hoofd Risicobeheersing
K. Zaal		Senior Adviseur Financiën
G.J. Bosland	Extern adviseur	Bosland Advies en Projectmanagement / Berenschot
E. Starmans	Extern adviseur	Berenschot

Bijlage 2: Gebruikte documenten

- Halfjaarrapportage 2018
- Analyse financieel tekort 2018 VR Flevoland, 22 januari 2019
- Notitie financiële bandbreedte, versie 1.0, 19 maart 2019
- Financiële benchmark, 20 juni 2019
- Kwaliteitsmeting processen VR Flevoland
 - Overall rapportage
 - Bevolkingszorg
 - Brandweer
 - GHOR
 - Veiligheidsbureau
- Organisatiebeschrijving, kenschets en zelfevaluatie, versie 1.0
- Rapport visitatie VR Flevoland, eindrapport, 10 mei 2019
- Beeld veiligheidsregio Flevoland, Inspectie Justitie en Veiligheid, juni 2019