

Algemeen Bestuur

Onderwerp: Evaluatie financieel verdeelmodel 2022

Historie

In 2010 is de Veiligheidsregio Haaglanden (VRH) opgericht. De VRH is hoofdzakelijk ontstaan uit een samenvoeging van de (inter-¹)gemeentelijke brandweerkorpsen in de regio. Bij deze regionalisering hebben de gemeenten hun budgetten voor brandweezorg aan de VRH overgedragen, onder de afspraak "huidige zorg tegen huidig budget". In 2012 is hiervoor een nieuw financieel verdeelmodel in de plaats gekomen. Dit model is in 2015 geïmplementeerd. Samen met de realisatie van de bezuinigingstaakstelling van 10% heeft dit nieuwe model ertoe geleid dat de bijdrage vanuit elke gemeente met ingang van 2015 is gedaald. Het percentage dat gemeenten minder gingen betalen, varieerde van circa 3% (Delft, Den Haag en Midden-Delfland) tot circa 20% (Rijswijk en Wassenaar).

Gemeenten	Gemeentelijke bijdrage 2022	Bijdrage per inwoner 2022	Via verdeelmodel (2015) gerealiseerde besparing
Den Haag	€ 50,1 mln.	€ 92	-3,9 %
Zoetermeer	€ 10,1 mln.	€ 80	-6,8 %
Delft	€ 8,7 mln.	€ 84	-3 %
Leidschendam-Voorburg	€ 6,3 mln.	€ 82	-7,9 %
Rijswijk	€ 5,0 mln.	€ 90	-22,3 %
Westland	€ 7,3 mln.	€ 66	-4,5 %
Pijnacker-Nootdorp	€ 3,8 mln.	€ 68	-9,6 %
Wassenaar	€ 2,1 mln.	€ 80	-21,3 %
Midden-Delfland	€ 1,2 mln.	€ 60	-3 %

Tabel 1: verdeelmodel in cijfers.

Toelichting op het financieel verdeelmodel

Objectiviteit én couleur locale

Het financieel verdeelmodel regelt de gemeentelijke bijdragen aan de VRH. Deze bijdragen vormen veruit de grootste inkomstenbron van de VRH: circa 88% van de inkomsten wordt door de 9 gemeenten betaald. Op hoofdlijnen geldt dat met deze gemeentelijke bijdragen de brandweer en bijbehorende ondersteunende afdelingen (bedrijfsvoering) worden gefinancierd. De overige inkomsten ontvangt de VRH van het Rijk (8% van de inkomsten, waarvan 5% voor crisisbeheersing en 3% voor

¹ De gemeenten Delft en Rijswijk beschikten tot de regionalisering over een gezamenlijk brandweerkorps; de overige 7 gemeenten beschikten over een eigen gemeentelijk korps.

BTW-compensatie) en de RAV² Haaglanden (3% van de inkomsten). De overige baten (zoals uit convenanten) vormen 1% van de inkomsten. Met de bijdrage vanuit het Rijk (Brede Doeluitkering Rampenbestrijding: Bdur) worden de GHOR Haaglanden en de regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing gefinancierd; via de RAV wordt de geneeskundige meldkamer gefinancierd.

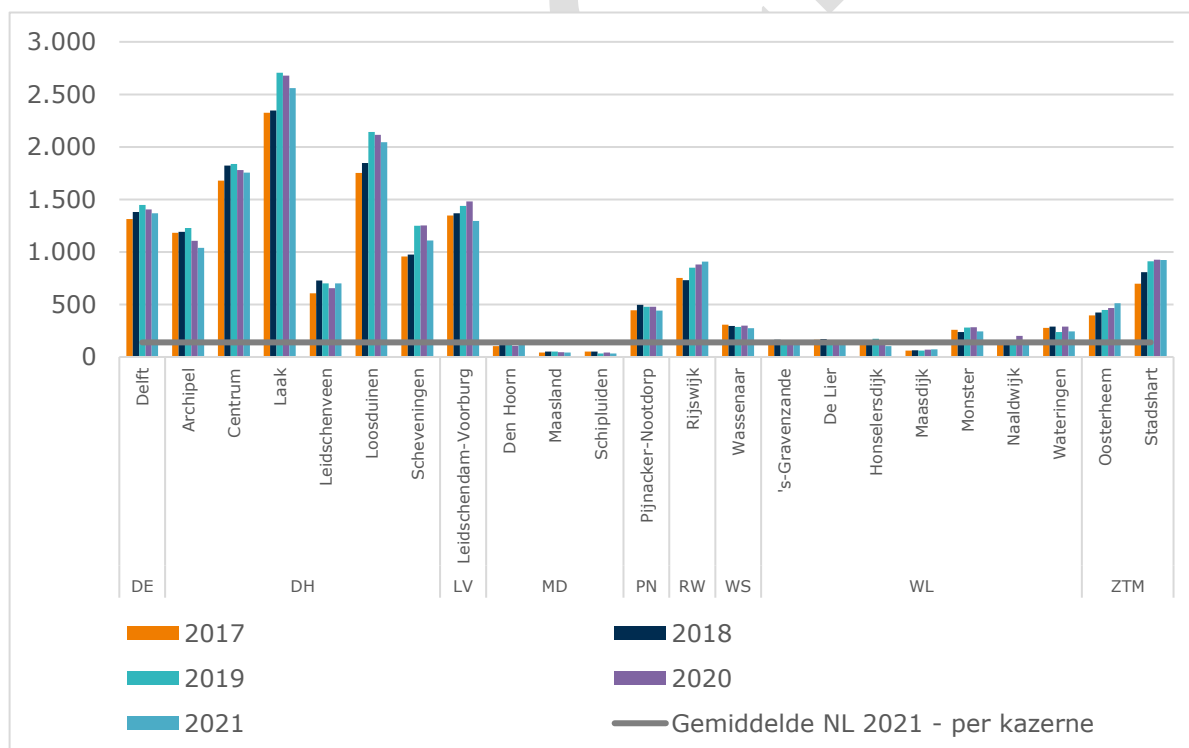
Aan de huidige verdeelsystematiek liggen zowel het Gemeentefonds (subcluster Brandweer en rampenbestrijding) als couleur locale ten grondslag. Tot deze combinatie is gekomen omdat het gemeentefonds uitgaat van een te algemeen gemiddelde dat geen recht doet aan het daadwerkelijke (risico-)profiel van gemeenten in onze regio. De toepassing van deze combinatie van het Gemeentefonds en couleur locale beoogt het verdeelmodel objectief én passend te maken bij de daadwerkelijke risico's en het aantal/ type incidenten in de gemeenten.

Couleur locale nader toegelicht

Het Gemeentefonds (subcluster brandweer en rampenbestrijding) is gebaseerd op risicobepalende factoren die van invloed zijn op de brandweezorg in een gemeente. Hierbij kan worden gedacht aan factoren als adressendichtheid en het aantal woonruimten en kantoren/bedrijfspannen.

Deze risicobepalende factoren gaan echter uit van een landelijk gemiddelde. De daadwerkelijke risico's per gemeente en veiligheidsregio verschillen echter sterk. Om deze reden is ook wettelijk vastgelegd dat elke veiligheidsregio periodiek een regionaal (brand-)risicoprofiel opstelt, waarin de daadwerkelijke risico's in de regio worden gewogen. Dit inzicht stelt het (verlengd) lokaal bestuur in staat beleidskeuzes te maken.

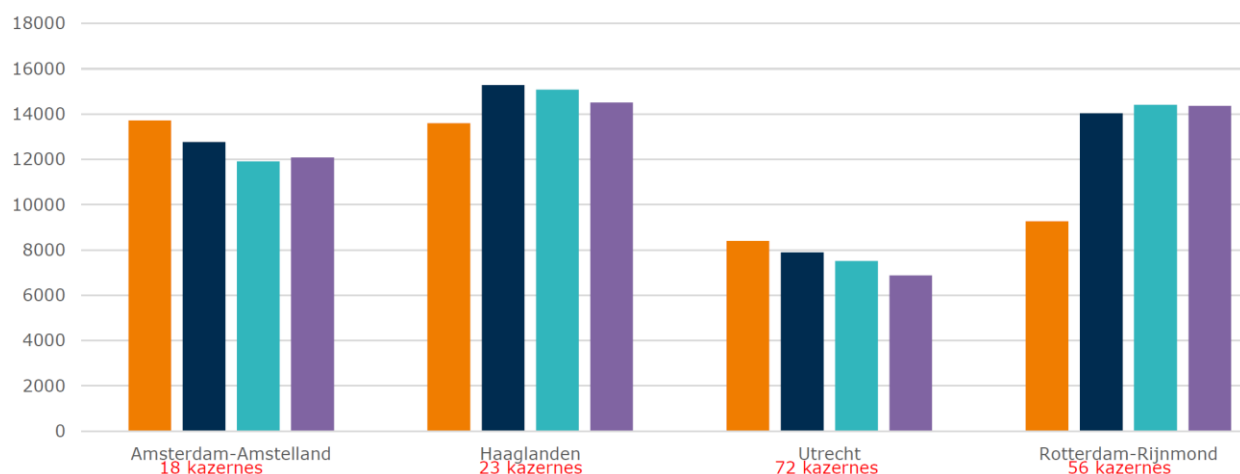
Het specifieke profiel van Haaglanden maakt dat deze regio op diverse vlakken afwijkt van het 'landelijk gemiddelde'. Grafiek 1 maakt deze afwijking ook duidelijk inzichtelijk door het aantal alarmeringen in deze regio per kazerne af te zetten tegen het landelijk gemiddelde.



Grafiek 1: aantal alarmeringen (brandweer) per kazerne, afgezet tegen landelijk gemiddelde.

² De geneeskundige meldkamer van de VRH voert meldkamertaken uit in opdracht van de Regionale Ambulance Voorziening (RAV) Haaglanden. De RAV Haaglanden is een coöperatie van drie leden: Ambulancezorg Zoetermeer (privaat), GGD Ambulancezorg (publiek) en Witte Kruis Ambulancezorg (privaat).

Gelet op het profiel van de regio Haaglanden, waarin 4 van de 9 gemeenten meer dan 100 duizend inwoners hebben, is het niet verwonderlijk dat het gemiddelde van Nederland niet maatgevend is voor de regio Haaglanden. Een vergelijking met andere regio's waarin een G4 stad ligt lijkt daarom realistischer.



Grafiek 2: aantal incidenten (brandweer) G4-regio's (2017-2021).

In de vergelijking tussen de G4-regio's (grafiek 2) valt op dat de regio's Haaglanden en Amsterdam-Amstelland vergelijkbare aantallen incidenten verwerken met beduidend minder kazernes dan Rotterdam-Rijnmond en Utrecht.

Dit soort verschillen werkt zowel landelijk als binnen de G4-regio's door in de organisatievormen die regionaal zijn ontstaan. In regio's zoals Haaglanden en Amsterdam-Amstelland is het door de compactheid van deze regio's mogelijk om met relatief weinig kazernes grote aantallen incidenten te verwerken. Tegelijkertijd betekent deze druk op relatief weinig kazernes dat deze situatie zich niet leent voor een invulling van brandweezorg door vrijwilligers. In Haaglanden bestaat de brandweer daarom voor 2/3^e uit beroeps en voor 1/3^e uit vrijwilligers, terwijl deze verhouding in vrijwel alle andere regio's andersom is (in sommige regio's wordt de brandweezorg vrijwel volledig door vrijwilligers ingevuld). Alleen in Amsterdam-Amstelland is het relatieve aandeel beroepsmedewerkers nog groter dan in Haaglanden.

De gebieden in Haaglanden waarin wordt gewerkt met vrijwilligers, zijn de gebieden waar het aantal alarmeringen overeenkomt met het landelijk gemiddelde. Zoals grafiek 1 inzichtelijk maakt, gaat het hier om de kazernes in de gemeenten Westland en Midden-Delfland. In de gemeente Wassenaar wordt gewerkt met een combinatie van beroeps en vrijwilligers. In de overige 6 gemeenten is het aantal uitrukken per dag dusdanig hoog dat de brandweezorg niet door vrijwilligers kan worden ingevuld; in deze gemeenten wordt daarom gewerkt met beroepskrachten.

Couleur locale in relatie tot het zorgniveau

De verschillen in couleur locale en daarmee ook de organisatievormen laten onverlet dat overal in Haaglanden hetzelfde zorgniveau geldt. De beschikbaarheid van beroepskrachten zorgt ervoor dat specialistische brandweezorg (zoals waterongevallenbestrijding of incidentbestrijding gevaarlijke stoffen) gewaarborgd kan worden voor de gehele regio, ook in de gebieden waarin met (overwegend) vrijwilligers wordt gewerkt. Andersom zorgen de vrijwilligers er niet alleen voor dat in het Westland, Midden-Delfland en Wassenaar de brandweer binnen 8 minuten ter plaatse is; zij zorgen er ook voor dat de brandweer overal in de regio grootschalig en langdurig kan optreden. Deze slagkracht en dit voortzettingsvermogen zijn niet alleen noodzakelijk bij grote branden, maar ook tijdens 'piekmomenten' (gedacht kan worden aan de inzet van de brandweer tijdens de jaarwisseling, stormoverlast of extreme regenval). Voor dit soort grootschalige en langdurige inzetten wordt nadrukkelijk een beroep gedaan op vrijwilligers.

Continuïteit van en structurele bezuiniging in het verdeelmodel

Om het verdeelmodel actueel te houden, wordt de bevolkingsmutatie verdisconteerd in de inwonerbijdragen. Deze mutatie wordt echter niet voor 100% maar voor 25% verdisconteerd in de inwonerbijdragen; hierdoor is in Haaglanden – vanwege de bevolkingsgroei – sprake van een structurele bezuiniging van 75%. In de periode 2017 – 2022 is hiermee € 3,3 miljoen bezuinigd (op basis van een inwonergroei van 53.000 in deze periode).

Mogelijkheid tot aanvullend maatwerk

Het verdeelmodel voorziet in de mogelijkheid tot aanvullend maatwerk per gemeente. Dit maatwerk is van toepassing op de gemeenten die te maken hebben met kosten vanwege het Functioneel Leeftijdsontslag (zie hieronder nader toegelicht). Daarnaast is er ook de mogelijkheid om te voorzien in aanvullend maatwerk via een pluspakket. De VRH kent 1 pluspakket voor de invulling van strandveiligheid in Den Haag.

Kosten Functioneel leeftijdsontslag (FLO)

Operationele beroepsmedewerkers van de brandweer hadden tot 2006 recht op functioneel leeftijdsontslag (FLO). Vanwege diverse (fiscale) wetswijzigingen is dit per 1 januari 2006 afgeschaft. Voor medewerkers die onder de oude FLO-regeling vielen, is het 'FLO-overgangsrecht 2006' afgesproken. Bij de regionalisering van de brandweer is afgesproken dat de uitgaven voor dit overgangsrecht worden afgerekend met de individuele gemeenten. De FLO-kosten zijn alleen van toepassing op gemeenten die voor de regionalisering beroepsmedewerkers in dienst hadden.

Voor de regionalisering werden in de diverse gemeenten verschillende ingangleeftijden voor het functioneel leeftijdsontslag gehanteerd. In 2014 bleek dat dit onderscheid juridisch niet meer houdbaar was, en is daarom besloten tot harmonisatie. Omdat dit voor twee gemeenten (Delft en Pijnacker-Nootdorp) leidde tot meerkosten, is – uit oogpunt van solidariteit – door het bestuur besloten om een coulanceregeling te treffen. Aan deze regeling hebben alle gemeenten bijgedragen, ook de gemeenten die niet te maken hebben met FLO-kosten.

Evaluatie van het financieel verdeelmodel

Eind 2017 is het huidige verdeelmodel voor het eerst geëvalueerd. Aan de hand van deze evaluatie heeft het algemeen bestuur van de VRH geconcludeerd dat de uitgangspunten van het verdeelmodel nog steeds goed werken. Om deze reden is besloten dit model voor een periode van 4 jaar te continueren en daarna opnieuw te evalueren.

Na 4 jaar van voortzetting van het verdeelmodel is in 2022 een nieuwe evaluatie van het verdeelmodel uitgevoerd. Aan de hand van een bestuurlijke inventarisatieronde en een bestuurlijke werkconferentie is beschouwd of er ontwikkelingen zijn die aanleiding geven voor een aanpassing van het huidige verdeelmodel.

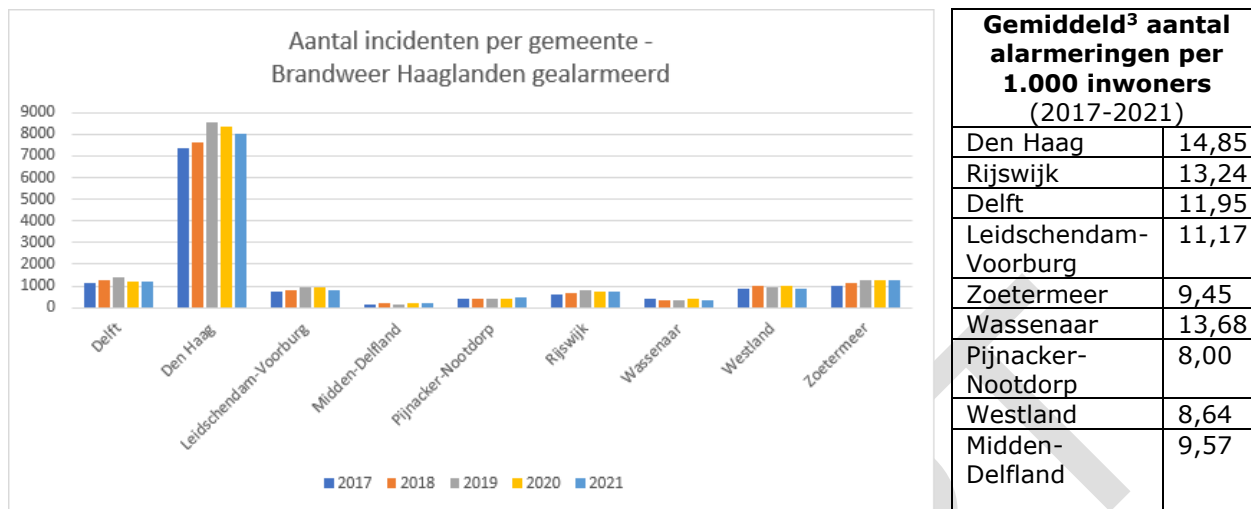
Ontwikkelingen

Ontwikkelingen in het (brand-)risicoprofiel

Eerder dit jaar is het Regionaal Risicoprofiel (RRP) geactualiseerd en voorgelegd aan de gemeenteraden. Dit risicoprofiel geeft inzicht in en weging van de risico's op rampen en crises die zich in Haaglanden kunnen voordoen. Uit de eerder dit jaar uitgevoerde actualisatie van het RRP is gebleken dat de voornaamste risico's in Haaglanden onveranderd zijn gebleven en er zich geen veranderingen hebben voorgedaan in de regionale risico's en dus kosten die hiermee samenhangen.

Vergelijkbaar geldt ook voor ontwikkelingen op het gebied van brandweezorg. Uit het in 2019 geactualiseerde dekkingsplan van de brandweer is gebleken dat de eerdere kaders en uitgangspunten nog steeds van toepassing en/of realistisch zijn en dat er geen noodzaak is om te gaan 'schuiven' met brandweervoertuigen en/of grote aanpassingen te doen.

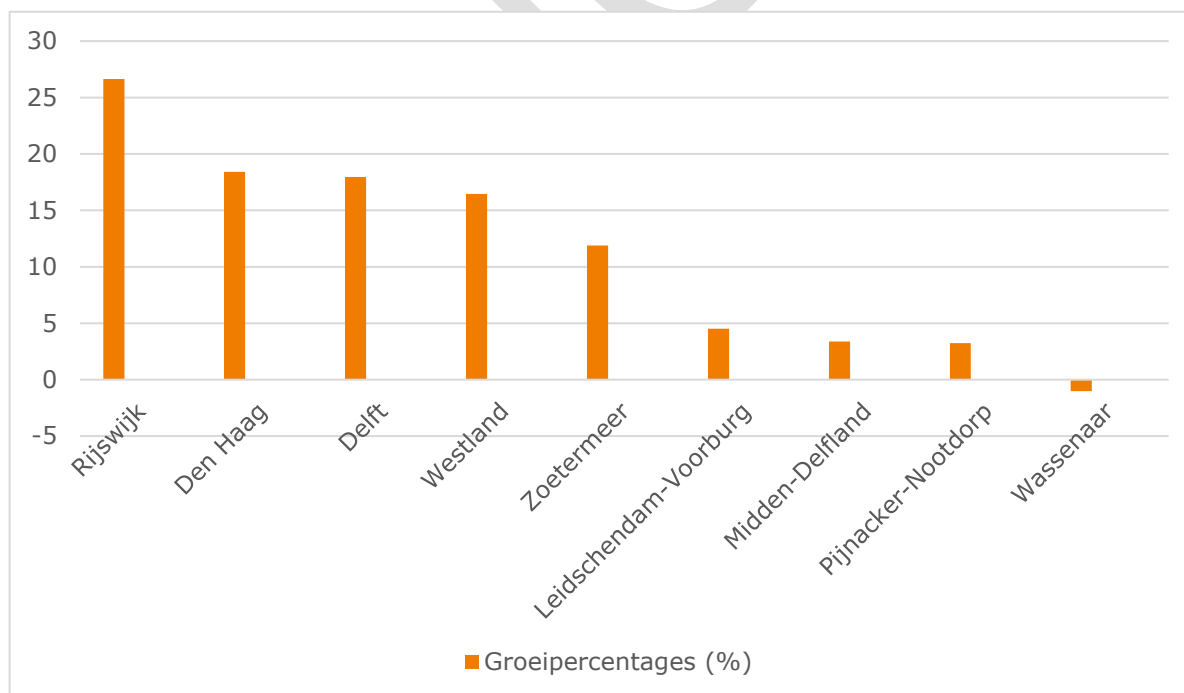
Bovenstaand beeld wordt ondersteund door het overzicht van het aantal incidenten sinds 2017 (het jaar waarin de vorige evaluatie van het verdeelmodel is uitgevoerd). Uit dit overzicht (grafiek 3) komt een overwegend stabiel beeld naar voren van het aantal incidenten in de negen gemeenten.



Grafiek 3: ontwikkeling aantal incidenten (brandweer) per gemeente (2017-2021)

Bevolkingsgroei

Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat voor alle gemeenten in Haaglanden – met uitzondering van Wassenaar (daling van circa 1%) – een bevolkingsgroei wordt verwacht. Het percentage waarmee de bevolking groeit, loopt uiteen (zie grafiek 4) van circa 3% (Pijnacker-Nootdorp en Midden-Delfland) tot circa 27% (Rijswijk). De bevolkingsgroei wordt zoals eerder opgemerkt niet voor 100% maar voor 25% verdisconteerd in de bijdragen van gemeenten aan de VRH.



Grafiek 4: prognose bevolkingsgroei Haaglanden tussen 2021-2035 (bron: CBS).

³ Periode 2017-2021.

Conclusie

Op basis van de uitkomsten van de bestuurlijke werkconferentie van 21 oktober 2021, kan worden geconcludeerd dat de huidige opzet van het verdeelmodel uitlegbaar en verdedigbaar is. Het aantal alarmeringen per gemeente (vertaald naar het gemiddeld aantal alarmeringen per 1.000 inwoners) en de bijbehorende organisatievormen vertonen gelijkenis met de hoogte van de gemeentelijke bijdragen per inwoner. Deze factoren verklaren waarom gemeenten die op basis van inwoner-aantallen vergelijkbaar zijn, vanuit brandweezorgperspectief toch verschillen en daarom ook van elkaar verschillen qua inwonerbijdrage.

Gemeenten	Aantal inwoners	Organisatievorm	Gemiddeld ⁴ aantal alarmeringen per 1.000 inwoners	Bijdrage per inwoner (2022)
Den Haag	553.000	Beroepsbrandweer	14,85	€ 92
Rijswijk	57.000	Beroepsbrandweer	13,24	€ 90
Delft	105.000	Beroepsbrandweer	11,95	€ 84
Leidschendam-Voorburg	77.000	Beroepsbrandweer	11,17	€ 82
Zoetermeer	126.000	Beroepsbrandweer	9,45	€ 80
Wassenaar	27.000	Hybride (combinatie beroeps en vrijwillig)	13,68	€ 80
Pijnacker-Nootdorp	57.000	Beroepsbrandweer	8,00	€ 68
Westland	112.000	Vrijwillige brandweer	8,64	€ 66
Midden-Delfland	19.000	Vrijwillige brandweer	9,57	€ 60

Tabel 2: overzicht van factoren verdeelmodel

De combinatie van het Gemeentefonds en couleur locale vormt daarmee een combinatie die – naast objectief – ook passend is bij het specifieke profiel van de verschillende gemeenten.

Daarnaast hebben zich sinds de vorige evaluatie van het verdeelmodel geen ontwikkelingen voorgedaan die tot aanpassing van dit model nopen. Op termijn vormt echter de geprognostiseerde bevolkingsgroei in de regio wel een aandachtspunt, omdat deze groei – in combinatie met (hiermee samenhangende) factoren zoals toenemende verdichting – wel organisatorische consequenties kunnen hebben. Deze consequenties zullen zich met name voordoen op de (beroeps en vrijwillige) kazernes die ook nu al relatief druk zijn. Daarmee vormt dit een ontwikkeling die de komende jaren in de bedrijfsvoering en organisatie mogelijk aanpassingen vergt.

Aanbeveling

Gelet op bovenstaande wordt aanbevolen om vooralsnog het financieel verdeelmodel op dezelfde wijze te continueren.

⁴ Periode 2017-2021.