

Raadsbesluit

Nummer **023**

Raadscommissie	08-03-2017
Gemeenteraad	22-03-2017
Portefeuillehouder	Burgemeester

Rapport Rekenkamercommissie 'Besluitvorming kostenverdeelsleutel Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

Het rapport gaat in op de volgende centrale vragen:

Welke afspraken over de rol van de gemeenteraad Texel bij de besluitvorming over de begroting en de kostenverdeelsleutel van de Veiligheidsregio NHN golden in de periode januari 2014 tot maart 2016? Hoe zijn deze afspraken in praktijk gebracht? Zijn hierbij de democratische legitimiteit en rechtmatigheid voldoende gewaarborgd geweest?

Doelenboom

Programma	2	Zorg voor elkaar, veiligheid op orde
Maatschappelijk doel	2.1.	Een veilige gemeente behouden
Beleidsdoel	2.1.1	Openbare orde en veiligheid garanderen
Operationeel doel	2.1.1.1	Met de partners in de veiligheidsketen samenwerken

De raad van de gemeente Texel:

gelezen het advies van burgemeester en wethouders;

gehoord de raadscommissie;

Besluit

1. Het rapport van de Rekenkamercommissie De Waddeneilanden met als titel 'Besluitvorming kostenverdeelsleutel Veiligheidsregio Noord-Holland Noord', onder dankzegging voor kennisgeving aan te nemen.
2. De conclusies en aanbevelingen te onderschrijven.
3. Het college te vragen aanbevelingen 1 en 3 te volgen en inzake aanbeveling 2 en 5 de raad een in 2017 voorstel te doen toekomen. De raad zal, met de griffier, aanbeveling 4 ten uitvoer brengen.

Ondertekening

Vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 22-03-2017,

De griffier,

De voorzitter,

Zaaknummer 1313695

Bijlagen

1. Rapport RKC De Waddeneilanden: 'Besluitvorming kostenverdeelsleutel Veiligheidsregio Noord-Holland Noord'

Besluitvorming kostenverdeelsleutel Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

Rekenkameronderzoek naar de invloed van de gemeenteraad van Texel

Eindrapport

Rekenkamercommissie De Waddeneilanden

16 januari 2017

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek naar de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord en in het bijzonder naar de kostenverdeelsleutel van deze gemeenschappelijke regeling. De wijziging van deze kostenverdeelsleutel en de wijze waarop dat is verlopen heeft de gemeenteraad van Texel geraakt. De raad heeft aan de rekenkamercommissie gevraagd om hier onderzoek naar te doen met het doel het onderwerp vervolgens te kunnen afsluiten.

Voorliggend eindrapport bevat een feitenrelaas over de periode 1 januari 2014 tot maart 2016 waarin de wijziging van de kostenverdeelsleutel van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord meerdere keren aan de orde is geweest. Op basis van deze feiten komt de rekenkamercommissie tot een aantal conclusies en aanbevelingen. Het veldwerk voor dit onderzoek is uitgevoerd door Berenschot.

Voor dit onderzoek is een aantal interviews gehouden met de directeur en enkele medewerkers van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord en met de burgemeester, ambtenaren en raadsleden die betrokken zijn bij de veiligheidsregio. Wij willen alle betrokkenen bij deze bedanken voor hun constructieve inbreng in dit onderzoek.

Daarnaast bedankt de rekenkamercommissie Jan Willem van Giessen en Angela Liebrechts (Berenschot) voor de prettige samenwerking.

Met dit rapport willen we een bijdrage leveren aan het vergroten van de (gevoelde) grip van de raad op de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Noord-Holland Noord.

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden

drs. Remco Admiraal, voorzitter
drs. Esther Fogl,
dr. Jolanda van Leeuwen

Besluitvorming kostenverdeelsleutel Veiligheidsregio Noord Holland Noord
Onderzoek naar de invloed van de gemeenteraad van Texel

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding voor het rekenkameronderzoek	1
1.2 Doel en onderzoeksvragen	1
1.3 Aanpak van het onderzoek	2
1.4 Leeswijzer	2
2. Reconstructie besluitvorming kostenverdeelsleutel	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Taken Veiligheidsregio Noord-Holland Noord	4
2.3 Tijdlijn	4
2.4 Kosten en kostenverdeelsleutels	6
2.5 Totstandkoming kostenverdeelsleutel Noord Holland Noord	8
2.6 Wijziging gemeenschappelijke regeling	12
2.7 Aantal constatering van de rekenkamercommissie	13
3. De positie van de gemeente Texel	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Vermenging van discussies	15
3.3 Bijdrage gemeente Texel	17
3.4 Bezwaren van de gemeente Texel tegen de kostenverdeelsleutel	19
3.5 Formele positie gemeenteraad Texel	21
3.6 Moties van de gemeenteraad in 2015 en 2016	25
3.7 Opstelling gemeente Texel bij besluitvorming Veiligheidsregio NHN	27
3.8 Aantal constatering van de rekenkamercommissie	29
4. Conclusies en aanbevelingen	32
4.1 Conclusies	32
4.2 Aanbevelingen	35
5. Nawoord rekenkamercommissie en bestuurlijke reactie	37

BIJLAGEN

- 1 Onderzoeksvragen
- 2 Geïnterviewde personen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het rekenkameronderzoek

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden heeft op 13 april 2016 gesproken met de Texelse fracties over de mogelijkheden van een rekenkameronderzoek naar de invloed van de gemeenteraad op de besluitvorming in de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (NHN). De gemeente Texel participeert met 16 andere gemeenten in de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio NHN. De raadsleden van Texel vragen zich vooral af hoeveel invloed de gemeente Texel heeft op de besluitvorming over de kostenverdeelsleutel. Sinds 2014 bestaan er twijfels of de financiële bijdrage van de gemeente Texel aan de Veiligheidsregio NHN redelijk is en past binnen de gemaakte bestuurlijke afspraken. Men realiseert zich dat deelname aan de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio wettelijk verplicht is en dat een samenwerkingsverband van 17 gemeenten, zeker als het gaat om veiligheid, slagvaardig moet kunnen opereren. Maar de vraag is wat de democratische legitimiteit is van de GR Veiligheidsregio NHN.

Overal in het land worstelen gemeenteraadsleden met de vraag waar zij (nog) over gaan, nu het aantal samenwerkingsverbanden met andere gemeenten snel groeit. De grip op de besluitvorming binnen deze verbanden lijkt in de ogen van veel raadsleden verloren te gaan. Dit is ook één van de belangrijke uitkomsten uit het landelijke onderzoek dat Berenschot onder de naam van de 'gemeentelijke thermometer' eerder dit jaar heeft uitgevoerd¹. De Raad voor het openbare bestuur heeft in 2015 twee adviezen aan de regering uitgebracht die gaan over de positie van gemeenteraden bij samenwerkingsverbanden.²

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden heeft besloten een onderzoek te doen naar de invloed van de gemeente Texel op de besluitvorming binnen de Veiligheidsregio NHN en daarbij specifiek te kijken naar de kostenverdeelsleutel.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is: het voor de raad van de gemeente Texel inzichtelijk maken hoe de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten aanzien van de Veiligheidsregio NHN in de praktijk is ingevuld. Het onderzoek spitst zich toe op de rol van de raad bij het vaststellen en toepassen van de kostenverdeelsleutel. De raad kan de onderzoeksresultaten en aanbevelingen gebruiken om de eigen rol te versterken en, indien gewenst, bij het entameren van een discussie

¹ Zo heeft de gemeenteraad in de ogen van de respondenten voor een groot deel (52% van de gemeenten) onvoldoende zicht en grip op de samenwerkingsconstructies met andere gemeenten. 29% beantwoordt deze vraag neutraal, dat is ook een signaal.

² Raad voor het openbaar bestuur, Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden en Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de boven gemeentelijke samenwerking, 2015.

over de rol van de gemeenteraden bij de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband van de Veiligheidsregio NHN.

De rekenkamercommissie De Waddeneilanden heeft de volgende centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

Welke afspraken over de rol van de gemeenteraad Texel bij de besluitvorming over de begroting en de kostenverdeelsleutel van de Veiligheidsregio NHN golden in de periode januari 2014 tot maart 2016? Hoe zijn deze afspraken in praktijk gebracht? Zijn hierbij de democratische legitimiteit en rechtmatigheid voldoende gewaarborgd geweest?

Deze onderzoeksvragen zijn vertaald in een aantal deelvragen die als bijlage zijn opgenomen.

Het onderzoek betreft de periode vanaf 1 januari 2014 tot maart 2016.

Het onderzoek spitst zich toe op de invloed die de raad van Texel heeft gehad bij de besluitvorming over de kostenverdeelsleutel van de Veiligheidsregio NHN.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is gestart met het bestuderen van het omvangrijke dossier dat rondom de kostenverdeelsleutel Veiligheidsregio NHN is opgebouwd. Onderdelen van het dossier zijn aangeleverd door de gemeente Texel en de Veiligheidsregio NHN. Een lijst met informatiebronnen is als bijlage opgenomen.

Om de context van de besluitvorming over de kostenverdeelsleutel goed in beeld te krijgen zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen vanuit de gemeente Texel en de Veiligheidsregio NHN. De gesprekken zijn ook benut om een toelichting te krijgen op een aantal zaken die in het dossieronderzoek opvielen. Gesproken is met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente Texel en met vertegenwoordigers van de Veiligheidsregio NHN. Ook is gesproken met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad van Texel. Van elk gesprek is een kort verslag gemaakt. Dit verslag is voor commentaar voorgelegd aan de gesprekspartners. Een lijst met geïnterviewde personen is als bijlage opgenomen.

Op basis van het dossieronderzoek en de interviews is een Nota van bevindingen opgesteld. Deze Nota is voorgelegd aan de gemeentelijke organisatie en de Veiligheidsregio NHN met het verzoek de feiten te verifiëren en indien nodig aan te vullen. De reacties op de Nota van bevindingen zijn verwerkt in het eindrapport. Het eindrapport bestaat uit de Nota van bevindingen, aangevuld met de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Dit rapport is voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college van B&W. De reactie van het college is integraal opgenomen in dit rapport gevolgd door een nawoord van de rekenkamercommissie. Het definitieve rapport is vervolgens aangeboden aan de gemeenteraad van Texel.

1.4 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit vier delen. In het eerste deel wordt ingegaan op de aanleiding, de onderzoeksvragen, het doel en de aanpak van het onderzoek. In het tweede deel wordt een reconstructie gemaakt van de besluitvorming over de kostenverdeelsleutel van de Veiligheidsregio

NHN. Het derde deel bevat een analyse van de positie van de gemeenteraad van Texel bij de besluitvorming over de kostenverdeelsleutel. De reconstructie van de gang van zaken gebeurt aan de hand van een inventarisatie en analyse van de sleuteldocumenten en het proces van besluitvorming. De feiten worden chronologisch op een rij gezet. Per onderdeel doet de rekenkamercommissie een aantal constatering. Deze zijn in een kader gezet. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen, de reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamercommissie.

2. Reconstructie besluitvorming kostenverdeelsleutel

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste onderdelen van de besluitvorming over de kostenverdeelsleutel voor de Veiligheidsregio NHN gereconstrueerd. De feiten worden aan de hand van een aantal mijlpalen chronologisch op een rij gezet. Op basis van de reconstructie doet de rekenkamercommissie, vooruitlopend op de conclusies, een aantal constatering.

2.2 Taken Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

De Veiligheidsregio NHN is een gemeenschappelijke regeling van 17 gemeenten (waaronder de gemeente Texel) en is belast met³:

- de uitvoering van alle taken die bij of krachtens de Wet veiligheidsregio's aan de Veiligheidsregio zijn overgedragen;
- het in RAV⁴ verband uitvoeren van ambulancezorg⁵. Dit geldt voor de gemeenten Den Helder, Drechterland, Enkhuizen, Hollands Kroon, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer, Schagen, Stede Broec en Texel;
- het in stand houden van het Veiligheidshuis Noord-Holland Noord;
- het uitvoeren van overige door de deelnemers overgedragen taken.

De Veiligheidsregio NHN voert geen andere of extra taken uit specifiek in opdracht van de gemeente Texel. Ook heeft de Veiligheidsregio NHN geen specifiek beleid en doelstellingen voor de gemeente Texel geformuleerd.

2.3 Tijdlijn

De besluitvorming over de kostenverdeelsleutel kent vanaf 2012, toen de regionalisering van de brandweer in de regio NHN is gestart, een aantal mijlpalen en beslismomenten. Deze worden in dit hoofdstuk door de rekenkamercommissie toegelicht en van een duiding voorzien. In onderstaande tabel zijn de besluiten chronologisch op een rij gezet. Dit is gebeurd vanuit het perspectief van de Veiligheidsregio NHN. De positie van de gemeente Texel ten opzichte van deze besluiten komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

³ Bron: tekst Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Noord-Holland Noord 2015.

⁴ Regionaal Ambulance Vervoer.

⁵ De kosten van brandweezorg en ambulancezorg worden op verschillende manieren verdeeld. Dit rekenkameronderzoek gaat over de verdeelsleutel voor de kosten van brandweezorg.

Datum	Besluit
30 maart 2012	<p>Besluit Algemeen Bestuur (AB) Veiligheidsregio NHN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De kostenverdeling (tot dan op basis van inwoneraantal) in de toekomst te baseren op een model dat ervan uit gaat dat gemeenten het budget dat zij toebedeeld krijgen in het kader van de OOV-component van het Gemeentefonds beschikbaar stellen om de kosten van de Veiligheidsregio te dekken. De OOV-component is opgebouwd uit het onderdeel “brandweer en rampenbestrijding” en het onderdeel “overige openbare orde en veiligheid”. • Indien de invoering van dit model leidt tot grote herverdeeleffecten, is een gefaseerde invoer mogelijk. • De kosten van de regionale brandweezorg worden bepaald aan de hand van een tarievenstructuur (zgn. zero based budgetting).
7 mei 2014	<p>Besluit Dagelijks Bestuur (DB) Veiligheidsregio NHN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aan colleges van de 17 gemeenten zal het voorstel worden voorgelegd om de zogenaamde 50/50 variant (aantal inwoners / OOV-sleutel) toe te passen als kostenverdeelsleutel.
9 mei 2014	<p>Besluit AB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naast de 50/50 variant wordt een tweede variant voor de kostenverdeling aan de colleges voorgelegd, het zogenaamde OOV-model met ingroei.
3 oktober 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Het AB stelt vast dat geen van de twee voorgestelde varianten kan rekenen op de vereiste meerderheid (2/3 colleges van B&W; 2/3 inwoners). De bestaande sleutel om kosten te verdelen op basis van aantal inwoners blijft daarom gehandhaafd.
November 2014	<p>Besluit AB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instellen van een externe commissie verdeelsleutel.
29 januari 2015	Opdrachtverlening aan de externe commissie
Juni 2015	Rapportage Advies verdeelsystematiek kosten Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, Externe Commissie verdeelsleutel
3 juli 2015	<p>Besluit AB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Advies van de externe commissie wordt overgenomen. • Aan de colleges zal een wijziging van de gemeenschappelijke regeling

	worden voorgelegd in verband met de aanpassing van de verdeelsleutel conform het advies van de externe commissie.
28 augustus 2015	Brief van Veiligheidsregio NHN aan colleges met voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling in verband met aanpassing kostenverdeelsleutel, conform het voorstel van de externe commissie.
27 november 2015	Mededeling voorzitter aan AB dat tweederde meerderheid voor wijziging gemeenschappelijke regeling is bereikt. Alleen het college van gemeente Texel is tegen.
24 december 2015	Publicatie gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Noord-Holland Noord in de Staatscourant. Nieuwe kostenverdeelsleutel wordt toegepast vanaf de begroting 2016.

2.4 Kosten en kostenverdeelsleutels

2.4.1 Kosteninventarisatie

In de aanloop naar de landelijk bij wet verplicht gestelde regionale brandweerorganisatie wordt vastgesteld dat er in de regio Noord Holland Noord sprake is van diversiteit in zowel kwaliteit als ook in risico's en kosten van de gemeentelijke brandweezorg. Niet elk brandweerkorps presteert op hetzelfde niveau (zoals blijkt uit diverse kwaliteitsmetingen in de periode 2005-2010) en de kosten van de gemeentelijke brandweerkorpsen lopen uiteen. Met de onderbrenging van de gemeentelijke organisaties in één regionale organisatie komt de afweging tussen kwaliteit, risico's en kosten uiteindelijk in belangrijke mate op regionaal niveau te liggen. De individuele verantwoordelijkheid van elke gemeente is een collectieve verantwoordelijkheid van de regio geworden.

De uitdaging is om vanuit de verschillende lokale systemen voor afweging en bewaking van kwaliteit, risico's en kosten een nieuw regionaal systeem in te voeren dat aansluit bij de opgedane ervaringen en is toegesneden op de toekomst.

In de voorbereiding op de regionale brandweerorganisatie blijkt dat gemeenten (niet alleen in NHN, maar in heel Nederland) verschillende systematieken voor afschrijvingen en waarderungen toepassen bij de berekening van de brandweerkosten. Om de uitgangspositie scherp in beeld te brengen besluit het AB van de Veiligheidsregio NHN om de kosten van de regionale brandweezorg te bepalen aan de hand van een tarievenstructuur. Deze methodiek is nog niet eerder toegepast in Nederland. De methodiek gaat uit van het vooraf bepalen van een standaardtarief per onderdeel (bijvoorbeeld een standaardbedrag per vrijwilliger, incl. alle inzet, oefeningen en materiaal). Uiteraard wordt daarbij uitgegaan van de manier waarop de brandweer op dit moment georganiseerd is, met inachtneming van mogelijke efficiencyvoordelen. Voordeel van deze manier (de zogenaamde zero based budgetting) is dat het de kostendiscussie objectiviseert en een arbeidsintensieve nauwkeurige financiële inventarisatie per gemeente wordt voorkomen. Maar

uiteindelijk zullen ook bij deze systematiek (achteraf) de nieuwe kosten worden afgezet tegen de huidige kosten per gemeente en de bijdragen die gemeenten ontvangen uit het Gemeentefonds.

2.4.2 Kostenverdeelsleutels

Voor de verdeling van de kosten van de Veiligheidsregio worden in Nederland verschillende modellen gebruikt. Grofweg kunnen drie modellen worden onderscheiden.

Model A Boxenmodel⁶

In dit model worden zowel de prestaties als de kosten per gemeente inzichtelijk gemaakt en vastgelegd in een DVO (dienstverleningsovereenkomst). De prestaties en kosten zijn onderverdeeld in drie boxen, die ook een eigen kostenverdeling kennen:

- box 1 primaire brandweezorg: feitelijke kosten per gemeente
- box 2 bedrijfsvoeringstaken: bijdrage per inwoner
- box 3 specialistische taken: verhouding OOV component Gemeentefonds

Door deze uitwerking in boxen is er maximale transparantie in de diensten die men per gemeente krijgt geleverd. Ook is het mogelijk dat gemeenten kiezen voor een kwaliteitsniveau dat ligt boven het regionaal afgesproken minimum niveau (een zogenaamd “pluspakket”). Bij dit model zijn de herverdelingseffecten die optreden als gevolg van een andere kostenverdeling tussen de gemeenten beperkt of nihil. Om die reden is het model te hanteren als instapmodel. Nadeel van deze systematiek is dat van het bestuur en het management van de veiligheidsregio gevraagd wordt keuzes te maken vanuit het regionaal perspectief, terwijl het kostenverdeelsysteem een sterke lokale inbreng vergt. Hierdoor zijn collectieve efficiencyvoordelen en afwegingen tussen kwaliteit en kosten moeilijk te realiseren.

Model B Historisch model⁷

Bij het historisch model vormen het behoud van de huidige kwaliteit en de huidige kostenverdeling het uitgangspunt. Op basis van een kwaliteitsmeting is het minimum kwaliteitsniveau bepaald voor de regio. De gemeenten die onder dat niveau presteerden moesten een extra inspanning leveren om op het minimumniveau te komen.

Vervolgens zijn de kosten van de verschillende korpsen geïventariseerd. Op basis van die kosten en de gerealiseerde kwaliteit (op of boven het afgesproken minimum) zijn de verschillende gemeenten ingestapt in de nieuwe organisatie. Maar hoe worden de kosten verdeeld? Voordeel van dit model is dat de herverdelingseffecten zeer beperkt zijn. Nadeel is dat de gemeenten die in de oude situatie meer betalen voor veel meer kwaliteit deze kosten ook in de nieuwe situatie houden terwijl de kwaliteit aan meer gemeenten ten goede komt. Ook hier bestaat het risico dat er nog erg vanuit de oude lokale situatie wordt gedacht, al is dat risico kleiner dan bij model A.

⁶ Gehanteerd door o.a. Veiligheidsregio Utrecht.

⁷ Gehanteerd door o.a. Veiligheidsregio's Kennemerland en Brabant Noord.

Model C OOV-model⁸

In het derde model worden de totale kosten van de geregionaliseerde brandweer verdeeld volgens een verdeelsleutel die gebaseerd is op het budget dat de gemeenten toebedeeld krijgen in het kader van de OOV-component van het Gemeentefonds. De OOV-component is opgebouwd uit het onderdeel “brandweer en rampenbestrijding” en het onderdeel “overige openbare orde en veiligheid”. Het aantal inwoners is één van de factoren (naast bijvoorbeeld het aantal bedrijfsterreinen) die de omvang van de OOV-component bepalen. Het totale budget wordt in deze systematiek verdeeld naar de verhouding van de OOV-componenten van de verschillende gemeenten. Het management van de nieuwe organisatie heeft daarmee de ruimte om voor de regio de meest optimale brandweezorg te leveren tegen de minste kosten. Bovendien is het model heel transparant en goed uitlegbaar. Nadeel van dit model is dat er bij de invoering herverdelingseffecten optreden (de ene gemeente gaat er, vergeleken met de oude situatie op vooruit, de andere gemeente moet juist meer betalen).

Model C biedt in de ogen van de Veiligheidsregio NHN en de Externe Commissie die is ingeschakeld de meeste mogelijkheden om een efficiënte en effectieve organisatie te realiseren die het beste past bij de collectieve verantwoordelijkheid van het Veiligheidsbestuur. Inmiddels blijkt in de landelijke praktijk dat modellen A en B bestuurlijk complex zijn en de professionele slagvaardigheid van de veiligheidsorganisatie kunnen belemmeren. Deze modellen waren nodig om de start van de veiligheidsregio's mogelijk te maken. Inmiddels hanteren de meeste veiligheidsregio's model C of overwegen dit in de toekomst te gaan doen⁹. De Veiligheidsregio Fryslan verdeelt de kosten van de brandweezorg vanaf 2018 (na een ingroeiperiode van 4 jaar) volledig op basis van de OOV-component van het Gemeentefonds.

2.5 Totstandkoming kostenverdeelsleutel Noord Holland Noord

Op 30 maart 2012 heeft het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio NHN besloten om ten aanzien van de kostenverdeling uit te gaan van een systematiek, die gebaseerd is op het verdelen van de totale kosten van de geregionaliseerde brandweer volgens de OOV-component van het Gemeentefonds (Model C, zie hiervoor). De belangrijkste motivering hiervoor was dat dit model het best aansluit bij de bestaande praktijk, omdat de kostenverdeling gebaseerd is op de wijze waarop de gemeenten gelden ontvangen vanuit het Gemeentefonds voor brandweezorg. Bij het besluit is aangegeven, dat afhankelijk van de omvang van de herverdeeleeffecten, gekozen kan worden voor een overbruggingstermijn en -methodiek.

In 2013 wordt het AB duidelijk dat de keuze voor de verdeling van de kosten op basis van de OOV-component leidt tot substantiële herverdeeleeffecten. Om deze effecten zoveel als mogelijk te dempen, besluit het dagelijks bestuur op 7 mei 2014 om het voorstel te doen voor het zogenaamde

⁸ Gehanteerd o.a. door Veiligheidsregio Hollands Midden.

⁹ Bron: gesprek met vertegenwoordigers van de Veiligheidsregio NHN.

'50-50-model' (50% inwoners en 50% OOV). Op 9 mei 2014 heeft het algemeen bestuur besloten om daarnaast (om keuzemogelijkheid voor gemeenten te vergroten) nog een andere variant aan de colleges voor te leggen, namelijk het zogenaamde 'OOV-model met ingroei'.

De twee sleutels voor de verdeling van de gemeentelijke bijdrage worden hierna verder toegelicht.

50-50-model

Dit model kiest voor een verdeling van de kosten voor 50% op basis van het aantal inwoners en voor 50% op basis van de OOV-component uit het Gemeentefonds.

Een model uitsluitend op basis van de OOV-component zorgt voor een aantal gemeenten voor grote verschillen met de huidige uitgaven voor de brandweer (die zijn gebaseerd op aantal inwoners). Het 50-50-model zorgt ervoor dat nivellering tussen de gemeenten plaatsvindt met betrekking tot deze verschillen en creëert zodoende solidariteit.

OOV-model met ingroei

Dit model kiest voor een verdeling van de gemeentelijke bijdrage op basis van de OOV-component uit het Gemeentefonds. Verdeling volgens de OOV-component betekent dat de gemeentelijke bijdrage wordt bepaald aan de hand van de ijkpuntscores die gebruikt worden ten behoeve van het taakgebied Openbare Orde en Veiligheid (OOV), onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding uit het Gemeentefonds. Naar deze verdeling van kosten wordt in 4 jaar toegegroeid. In het eerste jaar (2015) worden de gemeentelijke bijdragen voor 100% verdeeld naar de verhouding van de middelen die gemeenten in 2014 aan de brandweer uitgeven. Dit percentage wordt in de begroting 2019 gereduceerd tot 0 en vervangen door 100% kostenverdeling op basis van de OOV-component.

Dit model houdt vast aan de eerdere bestuurlijke keuze (maart 2012) voor de OOV-component, waarbij verdeling van kosten plaatsvindt aan de hand van criteria (lokaal risicoprofiel) op basis waarvan gemeenten naar verhouding middelen ontvangen uit het Gemeentefonds. Voor een aantal gemeenten betekent dit grote verschillen met de huidige uitgaven voor de brandweer (gebaseerd op aantal inwoners).

Tijdens de AB-vergadering van 3 oktober 2014 blijkt dat geen van de twee varianten kan rekenen op de vereiste meerderheid (2/3 van de colleges die gezamenlijk 2/3 van de inwoners vertegenwoordigen). Het AB kan niet anders dan concluderen dat de bestaande verdeelsleutel (kosten verdeeld op basis van het aantal inwoners) wordt gehandhaafd. Maar deze situatie wordt door een groot aantal gemeenten en de Veiligheidsregio NHN zelf als niet wenselijk gezien (zie argumenten zoals hiervoor genoemd bij toelichting op verschillende modellen). Hierbij speelt ook een rol dat de Veiligheidsregio NHN een bezuinigingsopgave van de gemeenten heeft gekregen.

Om uit de impasse te geraken wordt begin 2015 in opdracht van het algemeen bestuur een externe commissie ingesteld¹⁰ die als opdracht krijgt een voorstel te doen voor een duurzame verdeelsleutel voor de kosten van de Veiligheidsregio NHN.

Juni 2015 komt de commissie met haar advies. Het advies luidt als volgt.

- Veiligheidsregio's hanteren verschillende modellen om kosten te verdelen. Het gaat daarbij om: historische kosten; het OOV-subcluster brandweer en rampenbestrijding van het Gemeentefonds en inwoneraantallen. Bij de meerderheid is sprake van een combinatie van criteria.
- Het voordeel van het OOV-subcluster brandweer en rampenbestrijding en van inwoneraantallen als criterium voor verdeling is dat het geobjectiveerd is en gemakkelijk kan worden toegepast. Dat geldt ook voor een combinatie van beide. Het nadeel is dat beide onvoldoende rekening houden met financiële draagkracht van gemeenten. Verdelen op basis van inwoneraantallen houdt daarnaast onvoldoende rekening met omstandigheden die de kosten voor brandweezorg bepalen (denk voor Texel bijvoorbeeld aan de ligging en het grote aantal toeristische accommodaties).
- Het voordeel van het gebruik van historische kosten is dat er geen herverdeeleeffecten zijn. Het nadeel ervan is dat het criterium onvoldoende geobjectiveerd is en dat uitgavenverschillen uit het verleden ook beleidsmatige of boekhoudkundige achtergronden kunnen hebben waarvan het niet wenselijk is ze in een verdeelsleutel vast te leggen en dat meerjarig aan te houden. Dat geldt dan ook voor een combinatie van historische kosten met een ander criterium. Voor elk van deze criteria, of een combinatie ervan, geldt dat de duurzaamheid en de rechtvaardigheid beperkt zijn.
- De commissie deelt de breed gedragen opvatting dat een geobjectiveerd, uitlegbaar systeem gewenst is (was ook onderdeel van de opdracht aan de commissie). Dat heeft de meeste toekomstwaarde en geeft de meeste kans op het krijgen van voldoende draagvlak. De commissie is eveneens van mening dat aansluiting zoeken bij hoe in het algemeen gemeentelijke uitgaven worden bekostigd wenselijk en passend is. De algemene middelen van een gemeente bestaan uit het Gemeentefonds, de eigen belastingopbrengst en de overige eigen middelen. Deze bepalen samen de draagkracht van een gemeente. Ook de brandweezorg moet daaruit worden bekostigd.
- Voor de verdeling van de kosten tussen de deelnemende gemeenten kijkt de commissie daarom naar de aanwezige algemene middelen. Het eerste onderdeel daarvan bestaat uit de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Het aandeel van het 'OOV-subcluster brandweer en rampenbestrijding' geeft aan welk deel van de uitkering Gemeentefonds samenhangt met de taak van de veiligheidsregio. Een ander deel van de draagkracht betreft de belastingcapaciteit

¹⁰ De externe commissie bestond uit Gerrit Westerink, technisch voorzitter; Prof. Dr. Maarten Allers, Rijksuniversiteit Groningen, COELO; tevens lid van de Raad voor de Financiële Verhoudingen; Prof. Dr. Mr. Marcel Pheijffer, Rijksuniversiteit Leiden, Nyenrode Business University en Tonny van de Vondervoort, voorzitter GGD/GHOR Nederland.

van een gemeente. Ook die bepaalt de commissie conform de systematiek van het Gemeentefonds.

- Eerst wordt nagegaan hoe groot de twee componenten (OOV-subcluster brandweer en rampenbestrijding en belastingcapaciteit) zijn¹¹. Daarvoor wordt uitgerekend hoe belangrijk belastingcapaciteit is in het verdeelsysteem van het Gemeentefonds. Daar komt een percentage uit dat voor alle gemeenten gelijk is. Dit aandeel in de te dekken kosten van de veiligheidsregio wordt verdeeld naar rato van de aanwezige belastingcapaciteit¹² per gemeente. De overige te dekken kosten worden verdeeld naar rato van het bedrag voor het OOV-subcluster brandweer en rampenbestrijding in de algemene uitkering die elke gemeente ontvangt. Het bedrag per gemeente volgt dan eenduidig uit toepassing van de sleutel.
- Door op deze wijze aansluiting te zoeken bij bestaande systemen ontstaat een verdeelsystematiek waarvoor de benodigde informatie steeds beschikbaar is. Deze beweegt gemakkelijk mee met toekomstige veranderingen binnen gemeenten zelf, of binnen het Gemeentefonds. Daarmee is deze duurzaam. De verdeelsystematiek is in de ogen van de commissie geobjectiveerd en uitlegbaar. Het hanteren van het draagkrachtbeginsel sluit aan bij de landelijke systematiek van het Gemeentefonds, is rechtvaardig en is een uitdrukking van solidariteit tussen gemeenten, omdat het rekening houdt met verschillende omstandigheden van gemeenten.
- Met betrekking tot een ingroeiregeling zoekt de commissie eveneens aansluiting bij de ten aanzien van het Gemeentefonds bestaande praktijk. Verschillen boven € 15 per inwoner per jaar worden tijdelijk gecompenseerd¹³. De commissie rekent daarbij vanaf de referentiepunten uit het jaar voor de fusie.

In een aantal informatiebijeenkomsten heeft de commissie de inhoud van het advies toegelicht aan het algemeen bestuur, raadsleden en ambtenaren van de betrokken gemeenten. Zowel ambtenaren als raadsleden uit Texel zijn bij deze bijeenkomsten (2015) aanwezig geweest.

Vervolgens heeft het algemeen bestuur in de vergadering op 3 juli 2015 besloten dat het advies van de commissie wordt overgenomen en opgenomen in een voorstel tot aanpassing van de

¹¹ Op basis van de laatst bekende gegevens betekent dit dat 14,4% van de kosten wordt verdeeld met het 'cluster eigen inkomsten' en 85,6% met het 'OOV-subcluster brandweer en rampenbestrijding'.

¹² Bedoeld wordt de (theoretische) belastingcapaciteit volgens de maatstaven van het Gemeentefonds, niet de feitelijk door de gemeenten geïnde belastingen.

¹³ Bij herverdeeloperaties in het Gemeentefonds zijn er voor- en nadeelgemeenten. De omvang van het Gemeentefonds verandert immers in de regel niet bij herverdeeloperaties. Afgesproken is dat gemeenten bij dit soort operaties niet meer dan € 15 per inwoner per jaar mogen verliezen. De beperking van dit verlies wordt betaald door de gemeenten die voordeel hebben. Deze afspraken betekenen dat de nieuwe verdeling (het financiële nadeel dus) vaak pas over een aantal jaren volledig wordt bereikt. Hierdoor krijgen de nadeelgemeenten meer tijd om hun begrotingen aan te passen aan de lagere inkomsten. Bij het aanpassen van de kostenverdeelsleutel voor de Veiligheidsregio NHN is deze werkwijze gevolgd.

gemeenschappelijke regeling. Dit voorstel wordt in de brief van 28 augustus 2015 voorgelegd aan de colleges ter besluitvorming. Eind 2015 blijkt dat er een tweederde meerderheid is voor het voorstel. Alleen het college van gemeente Texel is tegen.

Op 24 december 2015 wordt de gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (met daarin de nieuwe verdeelsleutel) gepubliceerd in de Staatscourant. In de regeling staat dat de nieuwe kostenverdeelsleutel zal worden toegepast op de begroting 2016.

2.6 Wijziging gemeenschappelijke regeling

Voor de wijziging van de verdeelsleutel (was op basis van inwoneraantal) is een wijziging van de gemeenschappelijke regeling nodig. Hier beslissen de colleges, verzameld in de regio Noord-Holland Noord (met toestemming van de gemeenteraden), over. Voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling geldt (na de eerste wijziging van de gemeenschappelijke regeling in 2010) dat tweederde van de colleges, die samen tweederde van het aantal inwoners vertegenwoordigen hiertoe moeten besluiten. Colleges kunnen niet overgaan tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling zonder toestemming van de gemeenteraden. De gemeenteraad kan echter toestemming slechts onthouden als de raad van oordeel is dat wijziging in strijd is met het recht of het algemeen belang.

Bij het bereiken van de genoemde meerderheid is de wijziging van de gemeenschappelijke regeling een feit. Mocht de vereiste tweederde meerderheid niet bereikt worden dan blijft de bestaande gemeenschappelijke regeling (met de verdeelsleutel op basis van het aantal inwoners) in stand.

Er is twee maal geprobeerd de verdeelsleutel in de gemeenschappelijke regeling aan te passen. De eerste maal in 2014 waarbij twee varianten voor kostenverdeling op tafel lagen: de 50/50 variant en de OOV-variant. In de AB vergadering op 3 oktober 2014 bleek geen tweederde meerderheid van de colleges voor te zijn.

Augustus 2015 wordt in opdracht van het AB van de Veiligheidsregio NHN aan de colleges een tweede maal een voorstel voorgelegd voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Ook nu is aanpassing van de verdeelsleutel, conform het advies van de externe commissie, de belangrijkste aanleiding. Daarnaast is de regeling geactualiseerd op basis van een toets aan wet- en regelgeving, waaronder de Wet Veiligheidsregio's, de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regeling en de (financiële) uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen zoals die in de regio Noord-Holland Noord in 2012 zijn afgesproken.

In de AB-vergadering van 27 november 2015 wordt door de voorzitter meegedeeld dat de vereiste tweederde meerderheid is bereikt (alleen het college van Texel is tegen) voor wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio NHN. De gewijzigde regeling wordt 24 december 2015 bekendgemaakt in de Staatscourant. De nieuwe kostenverdeelsleutel, conform het advies van de externe commissie, is daarmee vanaf 2016 van toepassing.

Onderaan de publicatie in de Staatscourant staan de data waarop colleges en gemeenteraden van de 17 gemeenten van de Veiligheidsregio NHN hebben besloten over aanpassing van de gemeenschappelijke regeling. Voor Texel zijn de data 15 september 2015 (college) en 21 oktober 2015 (gemeenteraad) daarin opgenomen. Ten onrechte wordt hiermee de suggestie gewekt dat de

gemeente Texel heeft ingestemd met de nieuwe gemeenschappelijke regeling. Dit is niet het geval. De gemeente Texel heeft aangegeven tegen de wijziging te zijn, omdat ze het niet eens was met de in de nieuwe gemeenschappelijke regeling aangepaste kostenverdeelsleutel.

Het besluit tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling is door de Veiligheidsregio NHN pas bij brief van 29 april 2016 toegezonden aan de deelnemende gemeenten.

2.7 Aantal constatering van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie doet de volgende constatering:

- Het ontwikkelen van een nieuwe kostenverdeelsleutel en het bereiken van de vereiste 2/3 meerderheid van de colleges die tenminste 2/3 van het inwonertal vertegenwoordigen van de deelnemende gemeenten van de Veiligheidsregio NHN, heeft bijna 4 jaar in beslag genomen. Dit is opmerkelijk omdat veel andere regio's eerder (Veiligheidsregio NHN was de laatste regio die de brandweer heeft geregionaliseerd) en in korter tijdsbestek tot een keuze voor een verdeelsleutel zijn gekomen.
- Diverse varianten zijn uitgewerkt en aan de gemeenten voorgelegd. De indruk bestaat dat men net zo lang heeft gezocht naar een nieuwe kostenverdeelsleutel tot de vereiste 2/3 meerderheid was gevonden.
- De gemeente Texel was niet de enige gemeente die moeite had met een nieuwe verdeelsleutel. Anders was de 2/3 meerderheid eerder behaald.
- Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat de gemeente Texel actief heeft geprobeerd een coalitie met andere gemeenten te smeden om de bestaande kostenverdeelsleutel te handhaven.
- Het uiteindelijke voorstel voor een nieuwe verdeelsleutel, gebaseerd op het advies van de Externe Commissie, dat door het AB is overgenomen, maakt een enigszins gekunstelde indruk. De sleutel bestaat uit 85% uit het OOV-deel (lag al veel eerder als voorstel op tafel) en 15% uit de (theoretische) belastingcapaciteit van de gemeente. Deze laatste component is nogal technisch/theoretisch van aard. Bovendien wordt deze component door geen enkele veiligheidsregio gebruikt bij de verdeling van de kosten. Dit heeft de uitlegbaarheid van de sleutel, een belangrijke eis van de gemeenten, niet direct bevorderd.
- De nieuwe kostenverdeelsleutel is vastgelegd in de aangepaste Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio NHN. Deze is ingegaan op 1 januari 2016. In de aangepaste regeling staat dat de nieuwe verdeelsleutel van toepassing is op de begroting 2016. Dit is opmerkelijk omdat de begroting 2016, conform de afgesproken termijnen, al medio 2015 door het AB is vastgesteld en de bijdragen van de gemeenten in 2016 aan de veiligheidsregio in die begroting staan benoemd.
- De besluitvorming over de kostenverdeelsleutel is conform de afspraken zoals vastgelegd in gemeenschappelijke regeling tot stand gekomen (2/3 meerderheid colleges en 2/3 meerderheid inwoners). De informatievoorziening aan de gemeenteraden is de verantwoordelijkheid van de

individuele AB-leden van de Veiligheidsregio NHN. Hierbij kunnen gemeenten dus verschillende werkwijzen hanteren.

- De definitieve besluitvorming over aanpassing van de gemeenschappelijke regeling (met daarin opgenomen de nieuwe kostenverdeelsleutel) door de gemeenteraden is in de tweede helft van 2015 in korte tijd tot stand gekomen. Om de aangepaste regeling in 2016 in te kunnen laten gaan moest die voor 1 januari 2016 in de Staatscourant verschijnen. De gemeenten zijn 4 maanden na inwerkingtreding van de nieuwe regeling formeel door de Veiligheidsregio NHN hierover geïnformeerd (op 29 april 2016).

3. De positie van de gemeente Texel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de positie en betrokkenheid van de gemeente Texel bij de aanpassing van de kostenverdeelsleutel voor de Veiligheidsregio NHN. Eerst wordt een aantal door elkaar lopende discussies in Texel ten aanzien van de Veiligheidsregio NHN onderscheiden. Vervolgens wordt ingegaan op consequenties van de nieuwe verdeelsleutel voor de gemeente Texel. Het hoofdstuk gaat verder met een inventarisatie van de bezwaren die de gemeente Texel aanvoert tegen aanpassing van de kostenverdeelsleutel. Tot slot doet de rekenkamercommissie, vooruitlopend op de conclusies, een aantal constatering

3.2 Vermenging van discussies

De rekenkamercommissie stelt vast dat in de discussie op Texel over de Veiligheidsregio NHN verschillende onderwerpen door elkaar lopen. Deze onderwerpen zijn: de kosten van de Veiligheidsregio NHN (volume); positie van de gemeente Texel bij de start van de Veiligheidsregio NHN (schoon door de poort) en de effecten van herverdeling van de kosten (kostenverdeelsleutel). Deze vermenging van onderwerpen heeft het debat over de kostenverdeelsleutel bemoeilijkt.

Het 'volumevraagstuk' en de 'schoon door de poort' discussie zijn niet direct van invloed op de verdeling en dus de herverdeling van de kosten, maar spelen op de achtergrond wel een rol. Niet alle financiële vraagstukken kunnen worden opgelost met een nieuwe kostenverdeelsystematiek.

3.2.1 Volumevraagstuk

Als de druk op gemeentebegrotingen toeneemt, neemt ook de druk toe op de begrotingen van gemeenschappelijke regelingen. In deze context is ook aan de orde hoe hoog de begroting van de veiligheidsregio in de ogen van de gemeenten mag zijn. Het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio NHN heeft de keuze gemaakt om zero-based te begroten, op basis van de wettelijke vereisten en de regionaal gewenste kwaliteit. Deze begroting was hoger dan veel deelnemers wensten. Vervolgens is een bezuinigingspakket vastgesteld van € 7,4 mln. (ca. 12 % van de totale kosten van de veiligheidsregio NHN) en daarmee een aanpassing van het kwaliteitsniveau. Een kwaliteitsniveau dat in de loop der tijd opnieuw kan wijzigen als gevolg van wettelijke vereisten en/of regionale wensen.

Ook in de regio Noord-Holland Noord blijken gemeenten verschillend om te gaan met bijvoorbeeld de wijze waarop en de mate waarin overhead of afschrijvingstermijnen worden toegerekend. Het hanteren van verschillende begrotingssystematieken maakt het vergelijken van uitgaven in verschillende jaren lastig. Hierdoor kan ten onrechte een beeld ontstaan dat sprake is van kostenverhoging. Kwaliteitsverhoging, zowel als gevolg van hogere eisen uit de afgelopen jaren (bijvoorbeeld met betrekking tot materieel, dekking en oefenfrequentie en -programma) en als gevolg van in te halen structurele achterstanden, werkt kostenverhogend. Dat geldt ook voor bestuurlijke ambities ten aanzien van het repressieve veiligheidsniveau en de beweging naar meer preventieve zorg c.q. de bevordering van het veiligheidsbewust handelen van burgers, bedrijven en

instellingen. Als niet tegelijkertijd kostenbesparende maatregelen worden genomen zal de begroting van de veiligheidsregio daarom onvermijdelijk hoger zijn dan de optelsom van de begrote gemeentelijke bedragen voor brandweezorg in eerdere jaren. Daarvoor krijgt een deel van de gemeenten betere brandweezorg, bij andere zal die ongeveer gelijk blijven, en het is ook mogelijk dat van oudsher lokale voorzieningen in het belang van de regio worden verplaatst of opgeheven. Dat kan het gevoel opleveren dat er meer moet worden betaald zonder lokaal te ervaren dat de brandweezorg beter wordt. Bij een geregionaliseerde voorziening worden kwaliteit en diensten per definitie regionaal bepaald en verzorgd, niet door de individuele gemeente geadviseerd door de lokale brandweercommandant. Als gevolg van de verplichte regionalisering, wat een gegeven is, kunnen gemeenten zich daaraan ook niet onttrekken. De geregionaliseerde brandweer gaat uit van onderlinge solidariteit, immers alle gemeenten kunnen een beroep doen op de beschikbare regionale brandweezorg, die gebaseerd is op een regionaal gelijkwaardig en geborgd kwaliteitsniveau, en alle gemeenten dragen daaraan bij.

3.2.2 Schoon door de poort

Het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio NHN heeft op 21 maart 2014 het volgende besluit genomen:

- Het uitgangspunt is dat gemeenten in het kader van de regionalisering van de brandweer in principe per 1 januari 2015 'schoon door de poort' gaan, conform het vertrekpunt van wederzijds vertrouwen.
- Kosten als gevolg van achterstallig onderhoud in brede zin worden niet doorbelast naar het collectief van de gemeenschappelijke regeling, maar door de betreffende individuele gemeente gedragen.
- Indien toch meerkosten voor de nieuwe organisatie ontstaan als gevolg van het niet hanteren van de bij start gemaakte afspraken, worden deze kosten bij de betreffende gemeente in rekening gebracht.
- Indien twijfel of een meningsverschil ontstaat over de genoemde meerkosten, wordt dit voorgelegd aan het dagelijks bestuur van Veiligheidsregio NHN, die de gemeente en de regio hierover adviseert.

"Schoon door de poort" gaat over incidentele achterstanden ten opzichte van het regioniveau. De eenmalige kosten om achterstanden in te lopen komen ten laste van die gemeenten zelf. Het gaat bijvoorbeeld om achterstallig voertuigonderhoud. Gaat het om structurele meerkosten om duurzaam op het regioniveau te blijven, dan maken deze kosten onderdeel uit van de regiobegroting. Net zoals structurele kosten bij gemeenten zonder achterstand.

Als gevolg van deze afspraken zijn er gemeenten die investeringen hebben moeten doen om gesignaleerde achterstanden in te halen. Voor die gemeenten is dat een kostenpost.

De gemeente Texel heeft (naar eigen inzicht, niet in opdracht van de Veiligheidsregio NHN)¹⁴ ook een aantal investeringen gedaan (o.a. in pakkenuitrusting) om “schoon door de poort” bij de veiligheidsregio aan te sluiten. Dit is naar tevredenheid van zowel de veiligheidsregio als de gemeente Texel verlopen. De Veiligheidsregio NHN is van mening dat de operatie “schoon door de poort” pragmatisch is uitgevoerd. Alleen de evidente achterstanden in onderhoud zijn vooraf door de gemeenten weggewerkt. De Veiligheidsregio NHN heeft de gemeenten bij de start geen normen voor een minimaal voorzieningenniveau (kwantitatief en kwalitatief) opgelegd.

3.2.3 Oorzaken kostenverhoging

Daar waar sprake was van achterstand zal een gemeente vrijwel zeker te maken krijgen met verhoging van uitgaven. Dat kan incidenteel zijn, via de ‘schoon door de poort’-afspraken, maar ook structureel doordat het inhalen van achterstanden een opstuwend effect heeft op de begroting van de veiligheidsregio. Binnen de veiligheidsregio wordt immers niet toegestaan dat dergelijke achterstanden opnieuw zullen ontstaan. Dit heeft een verhogend effect op de structurele uitgaven ten opzichte van de optelling van de eerdere gemeentenuitgaven aan dit domein.

Hogere of lagere kosten voor individuele gemeenten kunnen meerdere oorzaken hebben. Dit onderscheid is belangrijk om een reëel beeld te krijgen van de effecten als gevolg van een verdeelsystematiek. In de ene gemeente is bijvoorbeeld het herverdeeleffect dominant, in de andere een lokale achterstand of een andere begrotingssystematiek.

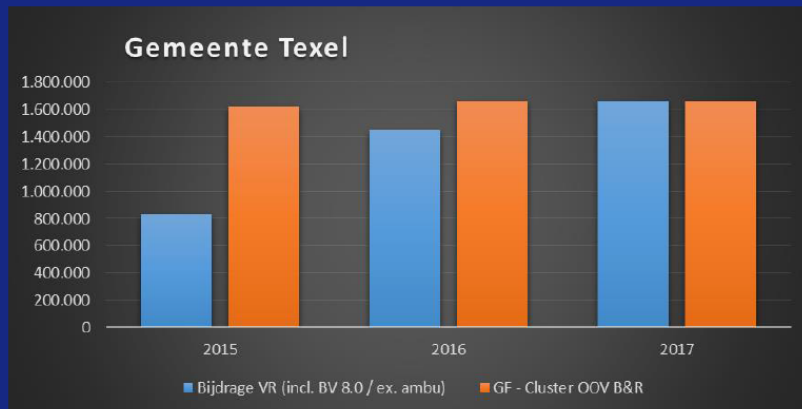
3.3 Bijdrage gemeente Texel

Het voorstel is dat de gemeente Texel vanaf 2017 € 1,6 mln. bijdraagt aan de Veiligheidsregio NHN. Deze bijdrage is dan, bij benadering, net zo groot als de gemeente Texel ontvangt vanuit het Gemeentefonds (Cluster OOV). In 2016 draagt de gemeente Texel € 1,4 mln. bij. Deze tussenstap is onderdeel van de afgesproken ingroeiregeling bij afwijkingen van meer dan € 15 per inwoner.

¹⁴ Bron: gesprek met vertegenwoordigers van de Veiligheidsregio NHN.

Gemeente Texel

Bijdrage Gemeentefonds (GF) / OOV vs. bijdrage VR



Gemeentefonds OOV vs. bijdrage VR 2017 (exclusief ingroeieregeling)

Gemeente	GF OOV B&R	Per inw.	Bijdrage VR 2017 (ex. Ambu-zorg)	Per inw.	Verskil	Verskil per inw.
Opmeer	560.023	49,4	577.915	51,0	-17.892	-1,6
Texel	1.663.665	122,6	1.662.613	122,5	1.052	0,1
Enkhuizen	1.068.488	57,9	1.072.930	58,1	-4.442	-0,2
Drechterland	1.004.843	51,8	1.013.769	52,3	-8.926	-0,5
Stede Broec	954.563	44,4	964.741	44,9	-10.178	-0,5
Koggenland	1.328.291	59,1	1.332.875	59,3	-4.583	-0,2
Heiloo	1.112.969	49,1	1.182.750	52,1	-69.781	-3,1
Langedijk	1.237.645	45,1	1.295.617	47,2	-57.972	-2,1
Bergen NH	2.098.713	70,1	2.234.785	74,6	-136.072	-4,5
Castricum	1.792.750	51,8	1.847.361	53,4	-54.611	-1,6
Medemblik	2.655.564	60,7	2.675.912	61,2	-20.348	-0,5
Schagen	3.047.374	66,0	3.048.061	66,0	-687	0,0
Hollands Kroon	3.162.970	66,5	3.143.448	66,1	19.522	0,4
Heerhugowaard	2.800.511	51,9	2.853.666	52,9	-53.156	-1,0
Den Helder	3.557.277	63,2	3.519.344	62,5	37.933	0,7
Hoorn	3.763.891	52,2	3.804.837	52,7	-40.946	-0,6
Alkmaar	7.028.292	65,3	7.052.180	65,5	-23.887	-0,2
Som / Gem.	38.837.829	59,9	39.282.803	60,5	-444.974	

De rekenkamercommissie constateert het volgende bij deze twee tabellen:

- De bijdrage aan de Veiligheidsregio NHN per inwoner van de gemeente Texel is twee keer zo hoog als het gemiddelde (€ 122,5 versus € 60,5).
- Daar staat tegenover dat de gemeente Texel per inwoner ook ruim twee keer zoveel ontvangt uit het Gemeentefonds (cluster OOV) als het gemiddelde (€ 122,6 versus € 59,9).
- De inkomsten uit het Gemeentefonds zijn voor het merendeel van de gemeenten (nagenoeg) gelijk aan de te betalen bijdragen aan Veiligheidsregio Noord-Holland Noord. Dit geldt ook voor de gemeente Texel.
- De tweede component van de nieuwe kostenverdeelsleutel (de belastingcapaciteit van een gemeente) blijkt nauwelijks van invloed op de bijdragen aan de Veiligheidsregio NHN.

3.4 Bezwaren van de gemeente Texel tegen de kostenverdeelsleutel

De gemeente Texel is op zijn zachtst gezegd ongelukkig met de gekozen kostenverdeelsleutel. Het eerdere voorstel van een 50-50- verhouding voor de kostenverdeelsleutel pakte redelijk positief uit voor Texel, maar in het uiteindelijk gekozen model is Texel een grote nadeelgemeente. Het belangrijkste bezwaar dat door raadsleden naar voren wordt gebracht tegen de uiteindelijke verdeelsleutel is niet alleen het feit dat de gemeente Texel veel meer gaat betalen voor brandweezorg dan zij voor de regionalisering deed, maar ook het feit dat de bijdrage per inwoner voor Texel fors hoger is dan die van de andere gemeenten. De gemeenteraad zegt niet te kunnen uitleggen waarom inwoners van Texel fors meer moeten betalen voor veiligheid dan inwoners van andere gemeenten binnen de Veiligheidsregio NHN.

Ook heeft de gemeente Texel aangegeven zich niet te kunnen vinden in de ingroeiregeling voor het begrotingsjaar 2017. Deze regeling is bedoeld om de verhoging van de bijdrage van de zogenaamde nadeelgemeenten (verschil groter dan € 15 per inwoner) in twee jaar door te voeren in plaats van één jaar. Hierop is gereageerd tijdens de gezamenlijke raadscommissie van de Noordkoppgemeenten door de portefeuillehouder bedrijfsvoering van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord. In een brief van 6 juni 2016 aan de raad van de gemeente Texel legt de Veiligheidsregio NHN de ingroeiregeling nog een keer uit. De directeur van de Veiligheidsregio heeft daarnaast nog een mondelinge toelichting gegeven aan de raad van de gemeente Texel.

De bezwaren die de gemeente Texel heeft geuit zijn enerzijds gericht op de inhoud van de verdeelsleutel en anderzijds op het proces van de totstandkoming ervan. Hieronder worden de belangrijkste bezwaren toegelicht:

- De uitgaven van de gemeente Texel voor brandweezorg worden door de regionalisering veel hoger dan daarvoor. Vóór de overgang naar de Veiligheidsregio NHN hield Texel geld over van de OOV-bijdrage uit het Gemeentefonds, terwijl Texel de brandweer in de ogen van de raad 'goed op orde' had. Het beeld van 'goed op orde' wordt door de burgemeester en gemeentesecretaris en de Veiligheidsregio NHN genuanceerd. Zij geven aan dat er op onderdelen wel degelijk investeringen nodig waren. Deze investeringen zijn alsnog gedaan vanuit het 'schoon door de poort' principe van de Veiligheidsregio NHN.

- De Veiligheidsregio NHN geeft aan dat de bijdrage per inwoner hoger is, maar dat Texel ook een grotere bijdrage voor OOV uit het Gemeentefonds ontvangt dan de andere gemeenten. Dit is voor Texel geen valide argument, omdat de inkomsten uit het Gemeentefonds niet alleen besteed worden aan de brandweer, maar ook aan andere activiteiten als rampenbestrijding, ambtenaar openbare orde en veiligheid, stadswachten en dergelijke. Of andere gemeenten deze posten op een zelfde manier financieren is niet bekend bij de gemeente Texel.
- De raad van de gemeente Texel wil vasthouden aan de verdeelsleutel waar de kosten van de Veiligheidsregio NHN worden verdeeld naar rato van het aantal inwoners. Een verdeelsleutel gebaseerd op de OOV-component wordt afgewezen. Als argument wordt genoemd dat deze sleutel tot rechtsongelijkheid tussen inwoners van de regio leiden. De raad van de gemeente Texel heeft haar bezwaren kenbaar gemaakt in een aantal (unaniem aangenomen) moties en haar toestemming onthouden aan de voorgestelde verdeelsleutel en daardoor noodzakelijke aanpassing van de gemeenschappelijke regeling vanwege, naar de mening van de raad, strijdigheid met het algemeen belang.
- De raad heeft in haar vergadering van 2 juli 2014 besloten dat kostenverdeling op basis van OOV-component onaanvaardbaar is (inclusief ingroeimodel). De raad is op 2 juli 2014¹⁵ wel akkoord gegaan om de kosten in de begroting 2015 te verdelen op basis van de verdeelsleutel 50:50 (inwoner/OOV). De raad spreekt zich uit geen bezwaar te hebben tegen het handhaven van de huidige kostenverdeelsleutel (per inwoner)¹⁶.
- Binnen de gemeente Texel heerst onduidelijkheid over de interpretatie van de ingroei­regeling. De gemeente Texel is de enige nadeelgemeente als gevolg van de nieuwe verdeelsleutel met een verschil van meer dan € 15 per inwoner. De externe commissie verdeelsleutel was van mening dat daarom voor de gemeente Texel een ingroei­regeling van toepassing moet zijn. De onafhankelijke commissie verdeelsleutel stelt dat zij aansluiting heeft gezocht bij de bestaande praktijk van het Gemeentefonds om verschillen boven € 15 per inwoner tijdelijk te compenseren. Het herverdeeleffect voor de gemeente Texel is ca. € 31 per inwoner ten opzichte van de situatie vóór de regionalisering en de ingroei is twee jaar van toepassing, aldus deze commissie. Op basis hiervan is de gemeente Texel ervan uit gegaan dat het verschil twee jaar lang (zowel in 2016 en 2017) niet meer dan € 15 mag bedragen ten opzichte van de uitgaven in vóór de regionalisering (in 2014). De Veiligheidsregio NHN interpreteert de regeling anders en begroot voor 2017 een hogere bijdrage dan de gemeente Texel heeft berekend. Dit verschil in interpretatie van de regeling zorgt voor een nadeel van ca. € 2 ton in 2017 voor de gemeente Texel. De gemeente Texel heeft besloten niet akkoord te gaan met de voorgestelde bijdrage van de gemeente aan de begroting 2017 van de Veiligheidsregio NHN. Dit verschil van inzicht is ten tijde van het rekenkameronderzoek nog niet beslecht.

¹⁵ Raadsbesluit 2 juli 2014, pagina 1

¹⁶ Raadsvoorstel 17 juni 2015, pagina 6

- Binnen de raad heerst een gevoel van onrechtvaardigheid: “Texel betaalt meer, maar krijgt niet meer.” Dit gevoel van onrechtvaardigheid wordt binnen de gemeente breder gedragen dan alleen door de raad. Een aantal vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie deelt het gevoel van onrechtvaardigheid.
- Daarnaast speelt bij de raad het gevoel dat zij niet voldoende invloed heeft kunnen uitoefenen op de totstandkoming van de verdeelsleutel. De raad heeft diverse moties ingediend bij de (voormalige, waarnemend) burgemeesters, maar het is voor de raad niet duidelijk of en wanneer deze moties zijn ingediend in het algemeen bestuur en hoe deze moties zijn besproken.
- De discussie over de verdeelsleutel wordt volgens de raad overschaduwd door de begroting van de Veiligheidsregio NHN, die tot stand is gekomen volgens de zero based budgetting methode. Volgens de raad is dit geen wenselijk vertrekpunt geweest, omdat er wordt geredeneerd vanuit een ideaal, terwijl er volgens de raad geredeneerd zou moeten worden vanuit de werkelijkheid (historische budgetten en actueel beschikbare budget en wat daarmee mogelijk is).
- Daarnaast heeft de Veiligheidsregio NHN voor haar startbegroting alle middelen overgenomen die er in de verschillende gemeenten aanwezig waren. Dit heeft volgens de raad tot hogere kosten geleid, omdat in sommige gemeenten overmatig veel middelen aanwezig waren, die vervolgens herverdeeld moesten worden.
- De raad is van mening binnen dit wettelijk verplichtte samenwerkingsverband nauwelijks tot geen invloed te hebben op de begroting, de meerjarenplannen en beleidsdoelstellingen en ook niet op de verdeling van de kosten. Al sinds 2014 is de gemeenteraad van Texel zich aan het verzetten tegen de financiële consequenties voor Texel van de verplichte deelname aan de Veiligheidsregio (zie diverse moties en het amendement). Ook stelt de raad vragen over de democratische legitimiteit zonder uit te leggen wat hiermee precies wordt bedoeld.
- Het is voor de raad niet duidelijk welke producten en diensten er door de Veiligheidsregio NHN worden geleverd. Daarnaast is het niet duidelijk waarom het aanbod van de Veiligheidsregio NHN verschilt met dat van andere veiligheidsregio's (bijvoorbeeld VR Fryslân). Volgens de raad zou het aanbod gebaseerd moeten zijn op een landelijke norm.

3.5 Formele positie gemeenteraad Texel

De formele positie van de gemeenteraad van Texel bij de besluitvorming over de kostenverdeelsleutel heeft het college uiteengezet in een brief met antwoorden op door de PvdA-fractie geformuleerde vragen. De antwoorden zijn in belangrijke mate gebaseerd op een brief van minister Plasterk aan de Tweede Kamer over ‘Financiële risico’s en kapitaalbreng bij gemeenschappelijke regelingen’ (28 januari 2014).

De gemeenteraad van Texel kan als één van de deelnemers een zienswijze uitbrengen op de begroting en de jaarrekening van de Veiligheidsregio. Het vaststellen van de begroting van de Veiligheidsregio NHN en onderliggende systematieken is een bevoegdheid van het AB van de Veiligheidsregio NHN (en niet van een individuele gemeenteraad). Het DB voegt de zienswijze bij de ontwerpbegroting en biedt die aan het AB aan. Het AB van de Veiligheidsregio NHN stelt de

begroting uiteindelijk vast op basis van de in de gemeenschappelijke regeling vastgestelde regels omtrent besluitvorming.

Deelnemende gemeenten zijn gehouden aan de uitkomsten van dit besluit van het AB in relatie tot hun begroting, het betreft immers een verplichte uitgave. De gemeenteraad is verplicht rekening te houden met de benodigde uitgaven in haar programma-begroting ten behoeve van de Veiligheidsregio NHN. Hierover is expliciet een artikel toegevoegd aan de gemeenschappelijke regeling van de veiligheidsregio NHN bij de tweede wijziging, welke door de gemeenteraad van Texel op 20 november 2013 (als hamerstuk) unaniem akkoord is bevonden.

Als de raad besluit het bedrag niet op te nemen in haar begroting, ontslaat dit haar niet van de verplichtingen jegens de Veiligheidsregio NHN. Een besluit om niet in te stemmen met de omvang van de begroting en de verdeelsystematiek is in beginsel niet aan een individuele gemeenteraad. Een besluit van een gemeenteraad om verplichte uitgaven niet op te nemen in de eigen begroting staat op gespannen voet met de gemeentewet en de wet gemeenschappelijke regelingen.

De provincie Noord-Holland en/of de Veiligheidsregio NHN zullen in dat geval naar verwachting de gemeente aanspreken op haar verplichtingen waarbij eventueel een rechtsgang open staat.

De gemeenteraad van Texel stelt zich op het standpunt dat de gemeentelijke begroting leidend zou moeten zijn bij de vaststelling van de begroting van het samenwerkingsverband Veiligheidsregio NHN. In dit kader is het van belang te beseffen dat iedere vorm van samenwerking automatisch een beperking van het individuele budgetrecht van de raad inhoudt. Dit wil overigens niet zeggen dat raadsbevoegdheden worden overgedragen, het budgetrecht van de gemeente blijft voorbehouden aan de raad. Het algemeen bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam heeft 'slechts' budgetrecht ten aanzien van het gemeenschappelijk openbaar lichaam, iets wat de raad nooit had en dus ook niet kan overdragen.

Nadat de jaarlijkse bijdrage voor de begroting van het samenwerkingsverband is vastgesteld, heeft de gemeenteraad geen sturingsmogelijkheden meer. Er rest enkel het instrument van verantwoording bij de jaarrekening en daarbij horende eindcontrole, of bij gewenste verandering invloed uitoefenen op de begroting voor het volgende jaar. De bijdrage aan het samenwerkingsverband is op deze manier een verplichte bijdrage op de gemeentelijke begroting geworden. De daadwerkelijke controle en het budgetrecht over de door het samenwerkingsverband te besteden gelden ligt bij het algemeen bestuur. Wel kan, net als bij beleidsmatige input richting een samenwerkingsverband, gedurende het jaar gestuurd worden op de inbreng van de 'eigen' leden in het algemeen bestuur, bijvoorbeeld door vooroverleg met de burgemeester in het geval van de Veiligheidsregio NHN. Of deze input echter iets oplevert, hangt af van de dynamiek in het samenwerkingsverband en de wijze van opereren van de burgemeester. Dit is door de gemeenteraad moeilijk te beoordelen.

Een gemeenschappelijke regeling is een vorm van verlengd lokaal bestuur. Dit houdt in dat de leden van het algemeen bestuur afkomstig zijn uit de gemeenten en daar het belang van hun gemeente dienen te behartigen. Zij hebben een informatieplicht jegens hun eigen gemeente en kunnen ter verantwoording worden geroepen door de gemeenteraad. Alle deelnemers zijn derhalve bij elke beslissing van een gemeenschappelijke regeling betrokken. Dit geldt ook voor de

vaststelling van een begroting, waarbij elke gemeenteraad een zienswijze kan indienen, en voor besluiten met financiële risico's.

Wijziging van de gemeenschappelijke regeling (waarin de kostenverdeelsleutel is opgenomen) kent een andere besluitvormingsprocedure dan de begroting en jaarrekening. Wijziging van de gemeenschappelijke regeling is de verantwoordelijkheid van de colleges van B&W (met toestemming van de gemeenteraden). Het indienen van zienswijzen door gemeenteraden is hierbij niet aan de orde.

In de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio NHN¹⁷ is een aantal bepalingen opgenomen die de positie van de gemeenteraad raken. De belangrijkste zijn:

- De vergaderingen van het AB zijn openbaar. De deuren worden gesloten wanneer een vijfde van aanwezige leden daarom verzoekt of de voorzitter dit nodig oordeelt. De vergaderingen van het DB zijn besloten.
- In een besloten vergadering kan niet worden beraadslaagd of worden besloten over:
 - de vaststelling en/ of wijziging van de begroting en de vaststelling van de jaarrekening;
 - het toetreden tot en het uittreden uit de regeling;
 - het wijzigen en beëindigen van de regeling.
- Het AB beslist bij meerderheid van stemmen. Indien de stemmen staken geeft de stem van de voorzitter de doorslag. Ieder lid van het AB heeft een aantal stemmen afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente welke hij/zij vertegenwoordigt.
- Een lid van het AB verstrekt aan de raad de door één of meer leden van die raad gevraagde inlichtingen.
- Een lid van het AB kan door de raad ter verantwoording worden geroepen voor het door hem in dat bestuur gevoerde beleid.
- De raad van elke deelnemer regelt de wijze waarop het verstrekken van inlichtingen en het ter verantwoording roepen plaatsvindt.
- Het algemeen bestuur verstrekt aan de raden van de deelnemers de door één of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen. De wijze waarop het verstrekken van inlichtingen plaatsvindt, wordt nader geregeld in het reglement van orde van het algemeen bestuur.
- Het algemeen bestuur stelt de begroting vast voor 15 juli van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient. Het dagelijks bestuur zendt voor 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, een ontwerpbegroting inclusief meerjarenraming en toelichting toe aan de raden van de deelnemers.

¹⁷ De eerste GR is in werking getreden op 1 januari 2004. Daarna is de GR aangepast op 30 juni 2010, 22 november 2013 en 24 december 2015. De laatste twee versies zijn relevant voor het rekenkameronderzoek.

- De raden van de deelnemers kunnen omtrent de ontwerpbegroting het dagelijks bestuur van hun zienswijze doen blijken. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren, waarin deze zienswijze is verrat, bij de ontwerpbegroting zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.
- Het algemeen bestuur stelt de jaarrekening vast voor 15 juli van het jaar volgend op het jaar waarop deze betrekking heeft. Het dagelijks bestuur zendt voor 15 april de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur hun zienswijzen over de voorlopige jaarrekening naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren, waarin deze zienswijze is verrat bij de voorlopige jaarrekening.
- Vanaf de begroting voor het jaar 2016 wordt de bijdrage van een deelnemer bepaald naar rato van het bedrag voor het subcluster brandweer en rampenbestrijding in de algemene uitkering die elke gemeente ontvangt en naar rato van de aanwezige belastingcapaciteit per gemeente. De hoogte van het aandeel 'aanwezige belastingcapaciteit' wordt bepaald aan de hand van het belang van belastingcapaciteit in het verdeelsysteem van het Gemeentefonds. In de vorige Gemeenschappelijke Regeling (geldend tot 1 januari 2016) werden de kosten verdeeld naar rato van het aantal inwoners.
- De regeling kan worden gewijzigd indien de colleges van burgemeesters en wethouders van tenminste tweederde van het aantal deelnemers, tenminste vertegenwoordigende tweederde van het aantal inwoners van het samenwerkingsgebied, hiertoe besluiten. Een voorstel tot wijziging kan worden ingediend door een college van burgemeester en wethouders van één van de deelnemers dan wel het dagelijks bestuur. De gemeenteraden kunnen slechts hun toestemming met de gewijzigde gemeenschappelijke regeling onthouden als zij deze in strijd vinden met het recht of het algemeen belang.

De gemeenteraden ontvangen de jaarstukken (begroting en jaarrekening) en drie maal per jaar een managementrapportage van de Veiligheidsregio NHN. De jaarstukken bieden een heldere structuur. Steeds wordt in drie stappen gepresenteerd: Wat wilden we bereiken?, Wat hebben we gerealiseerd? en Wat heeft het gekost? Deze stappen zijn consequent terug te vinden in alle programma's van de Veiligheidsregio, te weten: Ambulancezorg, Brandweer, GHOR, Meldkamer, Veiligheidsbureau en Veiligheidshuis.

Naast het jaarverslag levert de Veiligheidsregio NHN drie keer per jaar een managementrapportage 'Veiligheidsregio In-zicht' over de uitvoeringsprestaties. Deze rapportage wordt voor de gehele Veiligheidsregio NHN gemaakt en per gemeente, zodat de informatie lokaal is toegesneden. De managementrapportage geeft de belangrijkste operationele prestaties weer en zet deze af tegen de geformuleerde prestatie-indicatoren.

De Veiligheidsregio NHN is in het nieuwe beleidsplan een andere weg ingeslagen. In het nieuwe beleidsplan wordt in duidelijke taal en beelden aangegeven wat de ambities zijn op een aantal thema's. Met dit beleidsplan en de manier waarop het is vormgegeven, probeert de Veiligheidsregio NHN een steeds betere verbinding te leggen met de gemeenten en specifiek de gemeenteraden. In de verdere doorontwikkeling van dit beleidsplan is de organisatie ook bezig met de ontwikkeling van

een website waarbij iedere gemeente zicht kan krijgen op de operationele prestaties en andere diensten/producten die de Veiligheidsregio NHN levert en in een bepaalde periode heeft geleverd.

3.6 Moties van de gemeenteraad in 2015 en 2016

De raad van de gemeente Texel heeft in het kader van de vaststelling van de kostenverdeelsleutel de volgende moties/amendementen aangenomen:

- 1 juli 2015 Motie Herverdeelsleutel (alle fracties in de gemeenteraad)
 - De raad is het niet eens met het advies van de Commissie Verdeelsleutel, maar erkent dat zij zich neer zal moeten leggen bij aanpassing van de verdeelsleutel voor het komende jaar (2016).
 - De rechtstreekse jaarlijkse bijdrage die vanuit Den Haag aan de Veiligheidsregio NHN (€ 25 a € 30.000) wordt uitgekeerd i.v.m. Texel moet in mindering gebracht worden gebracht op het bedrag dat de gemeente Texel is verschuldigd.
 - Niet alleen een *ingroeiregeling* maar ook een *uitgroeiregeling*¹⁸ moet gehanteerd worden, waarbij geldt dat het nadeel voor de nadeelgemeenten in enig jaar nooit meer mag zijn dan € 15/inwoner.
 - In de GR moet niet alleen de kostenverdeling, maar ook de stemverhouding conform deze nieuwe verdeelsleutel worden vastgelegd (want: stemrecht moet altijd in overeenstemming zijn met de kostenverdeling).
 - In de kostenverdeelsleutel moet worden uitgegaan van een verhouding van 70 - 30 i.p.v. door de Commissie voorgestelde 85,6 – 14,4 als verhouding tussen OOV-component en de belastingcapaciteit-component.
- 1 juli 2015 Motie Meer aandacht voor meerjarenbeleid en de financiën van de Veiligheidsregio (alle fracties in de gemeenteraad)
 - De raad is van mening dat praten over een eerlijke kostenverdeling gemakkelijker is als er een realistische, transparante en op ervaringscijfers gebaseerde begroting voor de Veiligheidsregio NHN ligt. Dit is in de ogen van de raad niet het geval.
 - De raad betreurt het dat bij de opbouw van de begroting vanuit een ideaal is geredeneerd, niet vanuit de werkelijkheid en historie. De raad stelt dat er geen/weinig ruimte is geweest voor de deelnemende gemeenten om invloed te hebben op de kaders (o.a. gewenste kwaliteit) voor de ontwikkeling van de begroting van de Veiligheidsregio NHN.
 - De raad roept de burgemeester op om in het AB van de Veiligheidsregio in te brengen dat er een aangepaste, gedegen en goed gemotiveerde meerjaren beleidsnotitie moet worden opgesteld en voorgelegd aan het AB. De notitie dient als basis voor latere begrotingen.

¹⁸ Voor het hypothetische geval een gemeente vertrekt uit de veiligheidsregio.

- De raad roept de burgemeester op om in het AB in te brengen dat er een externe commissie moet worden ingesteld die onderzoek doet naar de financiën van de Veiligheidsregio en voorstellen doet voor een transparante, reële en op ervaringscijfers gebaseerde begroting.
- 1 juli 2015 Motie Veiligheidsregio, Verlegd lokaal bestuur i.p.v. verlengd lokaal bestuur (alle fracties in de gemeenteraad)
 - De raad zet vraagtekens bij de democratische legitimiteit van de voorgestelde verdeelsleutel. De raad heeft op geen enkele manier het gevoel dat zij kan sturen en verantwoording kan afleggen.
 - De raad roept de burgemeester op in het AB in te brengen dat de voorgestelde verdeelsleutel getoetst moet worden aan het advies van de raad voor openbaar bestuur d.d. 19 januari 2015 met als titel 'Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden' en pas *na* deze toetsing, eventueel aangepast aan de bevindingen en uitkomsten, in stemming kan worden gebracht.
- 21 oktober 2015 Amendement (PvdA, D66, Texel 2010)
Instemmen met wijziging gemeenschappelijke regeling, maar niet met de voorgestelde kostenverdeelsleutel. Hiervoor wordt een alternatief voorgesteld (verdeling kosten naar rato aantal inwoners, handhaven bestaande verdeelsleutel).
- 23 maart 2016 Initiatiefvoorstel onderzoek naar de prijsverschillen van veiligheid (alle fracties in de gemeenteraad), 20 april 2016 omgezet in Raadsbesluit:
 - rekenkamercommissie De Waddeneilanden vragen onderzoek te doen naar de GR Veiligheidsregio Noord-Holland Noord.
 - ROB vragen een oordeel te geven over de totstandkoming van de kostenverdeelsleutel, in relatie tot democratische legitimiteit.
 - college vragen pro forma een beroep te doen op de Geschillenregeling van GR Veiligheidsregio Noord-Holland Noord.
- In een Raadsinformatiebrief van 30 mei 2016 meldt het college dat formeel bezwaar is aangetekend tegen het besluit om de GR (en dus de kostenverdeelsleutel) aan te passen. Maar tegelijkertijd tempert het college de kansen dat het bezwaar in behandeling wordt genomen en het genomen besluit zal worden ingetrokken. Het college geeft hiervoor een aantal juridische en procedurele argumenten.

De burgemeester heeft als lid van het AB van de Veiligheidsregio NHN de raad mondeling geïnformeerd over de besluitvorming over de verdeelsleutel in de Veiligheidsregio NHN. De raad heeft de burgemeester adviezen mee gegeven (enkele malen vastgelegd in moties) om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. De burgemeester geeft aan dat zijn speelruimte beperkt is aangezien de Veiligheidsregio NHN een samenwerkingsverband is van 17 gemeenten. De AB

vergadering van november 2015 valt net in de periode van de burgemeesterswisseling op Texel.¹⁹ De huidige burgemeester heeft verklaard de moties van de gemeenteraad onder de aandacht te hebben gebracht van het AB. De raad zegt geen verslagen te hebben gezien van de AB-vergaderingen waaruit is op te maken hoe de huidige portefeuillehouder en zijn voorgangers hebben geacteerd en hoe de moties zijn besproken.

De Veiligheidsregio NHN maakt verslagen van de AB-bijeenkomsten en stuurt deze aan de gemeenten. Het is aan de portefeuillehouder van elke gemeente om te bepalen hoe de raad geïnformeerd wordt over de inhoud van de AB-bijeenkomsten. De indruk bestaat dat de raad van Texel vooral mondeling is geïnformeerd door de burgemeester. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen of de raad de burgemeester heeft gevraagd (bijvoorbeeld via een motie) de verslagen beschikbaar te stellen.

3.7 Opstelling gemeente Texel bij besluitvorming Veiligheidsregio NHN

In hoofdstuk 2 is een tabel opgenomen met daarin een overzicht van de door het AB van de Veiligheidsregio NHN genomen besluiten. In de tabel hieronder is daar de opstelling van de gemeente Texel aan toegevoegd

<i>Datum</i>	<i>Besluit</i>	<i>Opstelling gemeente Texel</i>
30 maart 2012	<p>Besluit AB Veiligheidsregio NHN:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● De kostenverdeling (tot dan op basis van inwoneraantallen) te baseren op een model dat ervan uit gaat dat gemeenten het budget dat zij toebedeeld krijgen in het kader van de OOV-component van het Gemeentefonds beschikbaar stellen om de kosten van de Veiligheidsregio te dekken. ● Indien de invoering van dit model leidt tot grote herverdeeleffecten, is een gefaseerde invoer mogelijk. ● De kosten van de regionale brandweezorg worden bepaald aan 	<p>AB-lid van de gemeente Texel (burgemeester) stemt voor.</p> <p>Geen moties gemeenteraad Texel.</p> <p>In 2014 en 2015 wordt de weerstand van de raad tegen de nieuwe kostenverdeelsleutel en de systematiek van begroten pas nadrukkelijk manifest.</p>

¹⁹ Op 21 januari 2016 volgt de heer Uitdehaag mevrouw Giskes op die tot 15 oktober 2015 burgemeester was van Texel. In de tussentijdse periode is mevrouw Kruisinga waarnemend burgemeester van Texel.

	de hand van een tarievenstructuur (zgn. zero based budgetting).	
7 mei 2014	<p>Besluit DB Veiligheidsregio NHN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aan colleges van de 17 gemeenten zal het voorstel worden voorgelegd om de zogenaamde 50/50 variant (aantal inwoners / OOV-sleutel) toe te passen als kostenverdeelsleutel. 	
9 mei 2014	<p>Besluit AB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naast de 50/50 variant wordt een tweede variant voor de kostenverdeling aan de colleges voorgelegd, het zogenaamde OOV-model met ingroei. 	<p>AB-lid van de gemeente Texel (burgemeester) stemt voor.</p> <p>Geen moties gemeenteraad Texel.</p>
3 oktober 2014	<p>Besluit AB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De bestaande sleutel om kosten te verdelen op basis van aantal inwoners blijft gehandhaafd. Geen van de twee voorgestelde varianten kon rekenen op de vereiste meerderheid (2/3 gemeenten; 2/3 inwoners). 	<p>Gemeente Texel spreekt voorkeur uit voor 50/50 variant ten opzichte van OOV variant.</p> <p>Kostenverdeelsleutel op basis van aantal inwoners blijft de voorkeur hebben van de gemeente Texel. Maar deze variant is niet voorgelegd.</p>
November 2014	<p>Besluit AB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instellen van een externe commissie verdeelsleutel. 	<p>AB-lid van de gemeente Texel (burgemeester) stemt voor.</p>
29 januari 2015	Opdrachtverlening aan de externe commissie	<p>AB-lid van de gemeente Texel (burgemeester) stemt in met de opdrachtformulering aan de commissie.</p>
Juni 2015	Rapportage Advies verdeelsystematiek kosten Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, Externe Commissie verdeelsleutel	
3 juli 2015	<p>Besluit AB:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Advies van de externe commissie wordt overgenomen. • Aan de colleges zal een wijziging van de gemeenschappelijke regeling 	<p>AB-lid van de gemeente Texel (burgemeester) brengt bezwaren gemeenteraad Texel in zoals vastgelegd in de moties van 1 juli 2015.</p>

	worden voorgelegd in verband met de aanpassing van de verdeelsleutel.	
28 augustus 2015	Brief van Veiligheidsregio NHN aan colleges met voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling in verband met aanpassing kostenverdeelsleutel. Het voorstel van de externe commissie wordt overgenomen.	
27 november 2015	Mededeling door voorzitter AB dat tweederde meerderheid voor wijziging gemeenschappelijke regeling is bereikt.	Gemeente Texel is als enige tegen de door de commissie voorgestelde verdeelsleutel en dus tegen (dat gedeelte van de) aanpassing van de gemeenschappelijke regeling.
24 december 2015	Publicatie gewijzigde Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Noord-Holland Noord in de Staatscourant. Nieuwe kostenverdeelsleutel wordt toegepast vanaf de begroting 2016.	In de Staatscourant wordt geen onderscheid gemaakt tussen gemeenten die voor of tegen de wijziging waren van de gemeenschappelijke regeling.

3.8 Aantal constatering van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie doet de volgende constatering:

- De discussie in de gemeenteraad van Texel over de kostenverdeelsleutel wordt vermengd met discussies over de start en de kosten van de Veiligheidsregio NHN.
- In Texel bestaat een breed gevoel (ambtelijk en politiek), soms in de vorm van overtuiging, dat het onderbrengen van de brandweer in de Veiligheidsregio NHN niet tot voordelen voor de gemeente heeft geleid. Niet in financiële zin, maar de brandweervoorzieningen zijn in de ogen van veel raadsleden ook niet beter geworden. Dit maakt het lastig om de verplichting om als gemeente deel te nemen aan een veiligheidsregio te accepteren.
- De gemeenteraad van Texel heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op wijziging van de begroting van 2016 (en daarmee indirect op de uitwerking van de kostenverdeelsleutel) via een zogenaamde zienswijze procedure. Wel heeft het college (namens de raad) zienswijzen aan het DB van de Veiligheidsregio NHN voorgelegd, ten aanzien van de jaarstukken (conceptbegroting, jaarrekening en beleidsplannen) in de periode 2014-2016.
- De raad heeft in haar vergadering van 2 juli 2014 besloten dat een kostenverdeling op basis van de OOV-component niet bespreekbaar en onaanvaardbaar is. De raad heeft tot 1 juli

2015 geen moties aangenomen die gaan over de nieuwe kostenverdeelsleutel. De raad heeft ook geen moties aangenomen die gaan over de informatievoorziening door de Veiligheidsregio NHN (in de persoon van de burgemeester als AB-lid) over de totstandkoming van en besluitvorming over de kostenverdeelsleutel.

- Het is voor de raad niet goed te beoordelen hoe de burgemeester(s) als lid van het AB van de Veiligheidsregio NHN de bezwaren van de raad, zoals vastgelegd in de moties, heeft ingebracht bij de besluitvorming over de kostenverdeelsleutel. De raad zegt geen verslagen van AB-bijeenkomsten te hebben ontvangen waaruit dit is op te maken. Dit is opmerkelijk aangezien de veiligheidsregio verslagen maakt van de AB-vergaderingen en deze beschikbaar stelt aan de gemeenten. De raad zegt alleen een mondelinge toelichting van de burgemeester te krijgen op de besluitvorming in het AB.
- Feit is dat de gemeente Texel met de nieuwe verdeelsleutel vanaf 2016 veel meer aan de Veiligheidsregio NHN gaat bijdragen dan in de oude situatie waar de bijdrage werd bepaald op basis van het aantal inwoners. Maar de bijdrage in de nieuwe situatie is nagenoeg gelijk aan de uitkering die de gemeente Texel ontvangt vanuit het Gemeentefonds voor de uitvoering van OOV-taken. In het verleden heeft de gemeente Texel een deel van deze gelden besteed aan andere taken. Dit kan omdat de uitkering voor uitvoering OOV-taken niet is geoormerkt.
- De samenstelling van de OOV-component in het Gemeentefonds bestaat al geruime tijd en is een landelijk ontwikkelde standaard. Deze 'vergoeding' voor gemeentelijke kosten op het terrein van brandweezorg en rampenbestrijding is gebaseerd op veel meer kenmerken dan alleen het inwonersaantal. Als de OOV-component alleen zou afhangen van het aantal inwoners, zou deze voor Texel ook veel lager zijn geweest. Deze OOV-component stelt de gemeente Texel niet ter discussie.
- Het is vrij gebruikelijk om kosten voor een gemeente uit te drukken in kosten per inwoner, omdat die vaak beter vergelijkbaar zijn met die van andere gemeenten dan de totale kostenposten. Het is een presentatiewijze, die in het geval van de Veiligheidsregio NHN niet tot vergelijkbare bedragen per inwoner leidt omdat ook andere aspecten daarbij een rol spelen. De suggestie dat inwoners het betreffende bedrag van circa € 122 uit 'hun eigen portemonnee' betalen voor hun veiligheid, en dat de inwoners van Texel dus meer zouden betalen dan inwoners in andere gemeenten, is een verkeerde voorstelling van zaken. De algemene uitkering uit het Gemeentefonds aan de gemeente Texel, dat 'gevuld' wordt door het rijk dus met rijksinkomsten, houdt ook expliciet rekening met deze in verhouding tot andere gemeenten hogere kostenpost (bijvoorbeeld de specifieke omstandigheden van een eiland, het grote aantal toeristen).
- De afspraken over de wijze van besluitvorming door het AB van de Veiligheidsregio NHN en de informatievoorziening van de gemeenteraden, zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling, zijn, in ieder geval wat betreft de kostenverdeelsleutel, in de praktijk gevolgd.

- De gemeenteraad van Texel heeft tijdens het onderzoek niet naar voren gebracht dat de begroting van de Veiligheidsregio NHN niet inzichtelijk is. De raad heeft ook geen moties van deze strekking aangenomen of hierover zienswijzen ingediend. Wel is de Veiligheidsregio NHN (in de persoon van de portefeuillehouder als AB-lid) middels een motie gevraagd een meerjaren beleidsnota te maken. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie zijn de begroting en de jaarrekening van de Veiligheidsregio logisch opgebouwd en worden de kosten en inkomsten inzichtelijk gepresenteerd. De Veiligheidsregio NHN is bezig de informatievoorziening (o.a. over geleverde prestaties) aan de individuele gemeenten verder te verbeteren.
- In de nieuwe gemeenschappelijke regeling is de stemverhouding niet aangepast. Deze is nog steeds gebaseerd op het aantal inwoners van de gemeenten. Nu er een nieuwe kostenverdeelsleutel is vastgelegd is het volgens de raad logisch om in de gemeenschappelijke regeling ook een nieuwe stemverhouding af te spreken (want zo stelt de raad in een motie: stemrecht moet altijd in overeenstemming zijn met de kostenverdeling). De rekenkamercommissie heeft begrepen dat het DB van de Veiligheidsregio NHN van plan is een dergelijk voorstel te doen aan het AB.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Op basis van de hiervoor gemaakte analyse trekt de rekenkamercommissie een aantal conclusies.

Positie gemeenteraad bij bestuurlijke samenwerking

1. Gemeenteraden ervaren in het algemeen naast de voordelen ook nadelen van bestuurlijke samenwerking. Voor de raad betekent het aangaan van een samenwerkingsverband dat zijn invloed minder wordt. Vooral bij bestuurlijke samenwerking via een gemeenschappelijke regeling zoals bij de veiligheidsregio is dit verlies reëel. Bij de raad is sprake van een (deels gepercipieerd) verlies aan zeggenschap. In een samenwerkingsverband deel je nu eenmaal zeggenschap met anderen. Daar komt bij dat de besluitvorming complexer is en minder transparant dan besluitvorming binnen de eigen gemeente.
2. In samenwerkingsverbanden zoals de veiligheidsregio loopt de zeggenschap van de raad via de collegeleden, die ieder voor zich in het samenwerkingsverband op hun beurt beperkte zeggenschap hebben. Visies, wensen en verzoeken kan de raad (via de wethouder) wel inbrengen bij het samenwerkingsverband, maar niet afdwingen. Niet langer is het proces van kaderstelling en controle enkel iets tussen de raad en het college. Er komt een laag bij.
3. Los van de structuurkwestie betekent bestuurlijke samenwerking ook dat het niveau waarop de afwegingen worden gemaakt simpelweg nog verder weg komt te liggen van de raad. Ook is de schaal van problemen anders dan waar de raad het normaal gesproken over heeft. Het gaat om regionale problemen of uitdagingen. Dat leidt ertoe dat het moeilijker is om als raad zicht te houden op de besluitvorming.
4. Wil de raad zijn kaderstellende en de controlerende rol goed kunnen vervullen, dan moet er duidelijkheid zijn over de rol van de raad in de governancestructuur, ook in relatie tot die van de andere betrokken actoren (zoals het college, het bestuur en de directie van de Veiligheidsregio NHN, de gemeenteraden en de colleges van de andere deelnemende gemeenten en de ambtelijke diensten). De gemeenteraad van Texel lijkt onvoldoende zicht te hebben op deze governancestructuur.
5. De raad moet bij samenwerkingsverbanden zoals de veiligheidsregio invloed uitoefenen via de portefeuillehouder, die namens de gemeente in het bestuur (AB en soms DB) van het samenwerkingsverband participeert. De raad kan daarbij niet wachten tot beslissingen in de raad op de agenda komen (want dat komen ze niet meer, behalve de zienswijzen op begroting en rekening), maar moet om te kunnen sturen vóóraf kaders stellen voor de portefeuillehouder. Daarbij moet eerst en vooral de informatievoorziening goed geregeld zijn. De enige manier om de informatievoorziening op orde te krijgen is als raad duidelijke en harde afspraken te maken met het college, en/of de individuele portefeuillehouder die participeert in het samenwerkingsverband, over tijdige en gerichte informatievoorziening, en daar ook aan vast te houden.

6. De gemeente Texel heeft destijds ingestemd met de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio NHN die met een 2/3 meerderheid kan worden gewijzigd inclusief de kostenverdeelsleutel. Dit is weliswaar een verplichte gemeenschappelijke regeling, maar de stemverhouding 1/3 : 2/3 voor wijziging van de regeling is dat niet. Daarmee heeft de gemeente Texel in feite het risico aanvaard dat er op een gegeven moment een kostenverdeelsleutel kan gaan gelden waarmee de gemeente Texel het niet eens is.
7. Samenwerking heeft een regionaal aspect dat vaak wordt vergeten: raden kunnen ook regionaal samenwerken en zo hun krachten bundelen. Dat kan ad-hoc of op meer structurele wijze, bilateraal of met alle gemeenten, in partijverband of tussen de gemeenteraden. Elders in het land wordt hier en daar gewerkt met regionale raads werkgroepen, bestaande uit leden van de verschillende gemeenteraden, en ondersteund door de raadsgriffies. De raadsleden kunnen informatie uitwisselen, gezamenlijk vragen, wensen en aanbevelingen formuleren en waar mogelijk afspraken maken over een gezamenlijke benadering van het samenwerkingsverband via het eigen AB-lid. Daarbij is het steeds zoeken naar de meest effectieve manier om zaken gedaan te krijgen. Vanaf 2016 hebben de vier gemeenteraden van de Noordkop (Den Helder, Schagen, Texel en Hollands Kroon) een regionale raadscommissie ingesteld. De Veiligheidsregio NHN komt ook in deze commissie aan de orde.

Afspraken over informatievoorziening

8. Het ontbreekt de gemeenteraad van Texel aan een set afspraken ten aanzien van een gerichte informatievoorziening over de concrete doelen, prestaties en financiën van de verbonden partijen in het algemeen en de Veiligheidsregio NHN in het bijzonder. De gemeenteraad heeft daardoor nauwelijks handvatten om de Veiligheidsregio NHN te sturen en te controleren. Er zijn geen afspraken gemaakt over aanlevering van andere informatie dan de begroting en (ter kennisname) het jaarverslag, geen afspraken over een proactieve informatievoorziening van de portefeuillehouder voorafgaand aan besluitvorming, geen afspraken over periodieke evaluaties en geen inhoudelijke afspraken over de meetbaarheid van de doelen en prestaties (waar moeten verbonden partijen inhoudelijk aan voldoen?) en geen afspraken over hoe doelmatigheid en doeltreffendheid dienen te worden weergegeven. Noodzakelijke informatie om eventueel bij te kunnen sturen, het beleid en de financiën te heroverwegen, ontbreekt daardoor. Voor de raad is het daarom niet goed mogelijk om te beoordelen of de Veiligheidsregio NHN goed functioneert.

Informatievoorziening door de Veiligheidsregio NHN

9. De begroting van de Veiligheidsregio NHN volgt de landelijke standaard wat betreft kwaliteitsniveau en kostenstructuur. De begroting is voor de gemeenteraden inzichtelijk gepresenteerd. De gemeenteraad van Texel heeft recent geen zienswijzen ingediend of moties aangenomen die een betere informatievoorziening (inclusief begroting) vanuit de Veiligheidsregio NHN beogen.
10. De informatievoorziening van de raad vanuit de Veiligheidsregio NHN is in de ogen van de rekenkamercommissie voldoende geweest. Er zijn veel documenten beschikbaar gesteld en de Veiligheidsregio NHN is toegankelijk geweest voor het beantwoorden van vragen, het geven van

toelichting en het aanleveren van aanvullende informatie. De directie van de Veiligheidsregio NHN heeft meerdere malen op verzoek van de raad een presentatie aan de raad gegeven. De Veiligheidsregio NHN geeft aan bezig te zijn met verbetering van de rapportages aan gemeenteraden over de omvang, kwaliteit en kosten van de dienstverlening. Dit om gemeenteraden in staat te stellen om de resultaten en de kosten van de veiligheidsregio (via hun vertegenwoordiger in het AB) beter te controleren.

Informatievoorziening door de portefeuillehouder

11. De informatievoorziening van de raad over de besluitvorming van de Veiligheidsregio NHN is gefragmenteerd geweest. Terugkoppeling van de besluitvorming in het AB vond vooral mondeling plaats door de burgemeester. De verslagen van het AB zijn niet standaard geagendeerd door de raad. De raad zegt geen goed inzicht te hebben gehad hoe de portefeuillehouder(s) in het AB van de veiligheidsregio is omgegaan met de door de raad ingebrachte zienswijzen op de begrotingen en de door de raad aangenomen moties ten aanzien van de kostenverdeelsleutel. Het feit dat Texel in korte tijd drie burgemeesters heeft gehad die in het AB van de Veiligheidsregio NHN participeerden, heeft de continuïteit in de informatievoorziening niet bevorderd.

Besluitvorming en aanpassing kostenverdeelsleutel en zienswijze procedure begroting

12. De nieuwe kostenverdeelsleutel, gebaseerd op het advies van de Externe Commissie, dat door het AB is overgenomen, maakt een enigszins gekunstelde indruk. De sleutel bestaat uit 85% uit het OOV-deel en 15% uit de (theoretische) belastingcapaciteit van de gemeente. Deze laatste component is nogal technisch/theoretisch van aard. Bovendien wordt deze component door geen enkele veiligheidsregio gebruikt bij de verdeling van de kosten. Dit heeft de uitlegbaarheid van de sleutel, een belangrijke eis van de gemeenten, niet direct bevorderd.
13. De gemeenteraad van Texel heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op wijziging van de begroting van 2016 (en daarmee indirect op de uitwerking van de kostenverdeelsleutel) via een zogenaamde zienswijze procedure. Wel heeft het college (namens de raad) zienswijzen aan het DB van de Veiligheidsregio NHN voorgelegd, ten aanzien van de jaarstukken (conceptbegroting, jaarrekening en beleidsplannen) in de periode 2014-2016.
14. De besluitvorming in het AB over de aanpassing van de kostenverdeelsleutel is in de ogen van de rekenkamercommissie volgens de in de Gemeenschappelijke Regeling vastgelegde afspraken verlopen. Dat de besluitvorming zo lang heeft geduurd heeft er voor een deel mee te maken dat de regio over dit onderwerp sterk verdeeld was. De vereiste twee derde meerderheid is pas behaald na het advies van de externe commissie. Vastgesteld kan worden dat de door de adviescommissie voorgestelde kostenverdeelsleutel nauwelijks afwijkt van het voorstel kostenverdeling op basis van OOV-cluster, dat een aantal jaren eerder al op tafel lag.

Opstelling gemeenteraad Texel

15. De gemeente Texel heeft de argumenten van het AB om de kostenverdeelsleutel aan te passen op basis van 100% OOV consequent afgewezen. De specifieke omstandigheden van de

gemeente Texel en het feit dat de gemeente Texel ervoor gekozen heeft om de OOV-uitkering uit het Gemeentefonds, meer dan andere gemeenten, voor een deel aan te wenden voor andere zaken (legitiem) zijn in de discussie over aanpassing van de kostenverdeelsleutel op de achtergrond geraakt. De raad heeft het dispuut over de kostenverdeelsleutel aangegrepen om (opnieuw) discussies te entameren over de formele basis, de kosten en de meerwaarde van de Veiligheidsregio NHN.

16. De gemeenteraad van Texel heeft bij zijn verzet tegen de kostenverdeelsleutel niet actief steun gezocht bij raden van andere gemeenten aangesloten bij de Veiligheidsregio NHN. Waarom dit niet is gebeurd is de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden.

Effecten nieuwe kostenverdeelsleutel

17. Feit is dat de gemeente Texel met de nieuwe verdeelsleutel vanaf 2016 veel meer aan de Veiligheidsregio NHN gaat bijdragen dan in de oude situatie waar de bijdrage werd bepaald op basis van het aantal inwoners. Maar de bijdrage in de nieuwe situatie is nagenoeg gelijk aan de uitkering die de gemeente Texel ontvangt vanuit het Gemeentefonds voor de uitvoering van OOV-taken. In het verleden heeft de gemeente Texel een deel van deze gelden besteed aan andere taken. Dit kan omdat de uitkering voor uitvoering van OOV-taken niet is geormerkt.
18. Het is vrij gebruikelijk om kosten voor een gemeente uit te drukken in kosten per inwoner, omdat die vaak beter vergelijkbaar zijn met die van andere gemeenten dan de totale kostenposten. Het is een presentatiewijze, die in het geval van de Veiligheidsregio NHN niet tot vergelijkbare bedragen per inwoner leidt omdat ook andere aspecten daarbij een rol spelen. De suggestie dat inwoners het betreffende bedrag van circa € 122 uit 'hun eigen portemonnee' betalen voor hun veiligheid, en dat de inwoners van Texel dus meer zouden betalen dan inwoners in andere gemeenten, is een verkeerde voorstelling van zaken. De algemene uitkering uit het Gemeentefonds aan de gemeente Texel, dat 'gevuuld' wordt door het rijk dus met rijksinkomsten, houdt ook expliciet rekening met deze in verhouding tot andere gemeenten hogere kostenpost (bijvoorbeeld de specifieke omstandigheden van een eiland, het grote aantal toeristen).

4.2 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie doet de volgende aanbevelingen.

1. Verzoek het college om bij het aangaan van nieuwe of te wijzigen gemeenschappelijke regelingen alle risico's (ook verlies aan zeggingskracht door bijvoorbeeld met 2/3 meerderheid een regeling te kunnen wijzigen) die daaruit voortvloeien duidelijk en tijdig kenbaar te maken aan de gemeenteraad.
2. Maak als raad met het college duidelijke en harde afspraken over tijdige en gerichte informatievoorziening ten aanzien van bestuurlijke samenwerkingsverbanden (o.a. gemeenschappelijke regelingen), liefst al bij de oprichting. Houd vervolgens vast aan deze afspraken.
3. Verzoek het college om de mogelijkheid van de zienswijze procedure altijd voor te leggen aan de gemeenteraad zowel bij de begroting (en substantiële begrotingswijzigingen), als bij de

jaarrekening. Besteed daarbij aandacht aan financiële en beleidsinhoudelijk aspecten, maar ook aan de kostenverdeling tussen de gemeenten.

4. Zoek als raad bij de zienswijze procedure (pro)actief aansluiting bij gemeenten in de regio en vorm waar mogelijk en zinvol coalities. Onderhoud goede relaties met de organisatie van de Veiligheidsregio NHN. Stel vragen en nodig de directie uit om toelichting te geven op plannen en gerealiseerde resultaten.
5. Stel een beknopt kader vast voor de wijze waarop u als raad invulling wilt geven aan de kaderstellende en controlerende rol inzake samenwerkingsverbanden zoals de Veiligheidsregio NHN. Dit kader zal duidelijk moeten maken op welke momenten de raad aan zet wil zijn om kaders inzake samenwerking vast te stellen en hoe en op basis van welke informatie de raad zijn toezichthoudende rol invulling wil geven. Leg hierin ook de rol vast die collegeleden hebben in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling, wat betreft: mandaat, de wijze waarop zij (schriftelijk) verantwoording afleggen en verslagen van vergadering met besluit AB overleggen aan de raad.

5. Nawoord rekenkamercommissie en bestuurlijke reactie

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bedankt het college voor de reactie op het onderzoeksrapport. De rekenkamercommissie is verheugd dat het college de conclusies en aanbevelingen onderschrijft, maar de toevoeging 'voor zover die betrekking hebben op het college' biedt weinig zicht op de voortvarendheid waarmee het college zaken gaat aan- en oppakken. Aangezien het er bij verbonden partijen vooral op aankomt om proactief te sturen, is het college juist het orgaan om de raad meer actief in positie te brengen. De aanbevelingen 1, 2, 3 en 5 bevatten nadrukkelijk een gedeelde component. Deze aanbevelingen zijn concreet gericht op aspecten als het verbeteren van de informatievoorziening aan de raad, besluitvormingsprocessen, kaderstelling en controle door de raad. De rekenkamercommissie benadrukt dat het college een informerende en adviserende taak ten opzichte van de gemeenteraad heeft en daaraan gekoppeld de plicht om de raad om een besluit te vragen wanneer niet het college maar de raad daartoe bevoegd is.

De rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om het college te vragen een planning op te stellen en aan de raad voor te leggen waarin concreet wordt gemaakt op welke wijze het college aanbevelingen 1, 2, 3 en 5 op gaat pakken.

Het is bij de rekenkamercommissie bekend dat in de regionale raadscommissie de Veiligheidsregio aan de orde komt. Dit kan het inzicht verbeteren in het (eventuele gezamenlijke) regionaal belang en de (eventuele verschillende) lokale belangen en zo bijdragen aan een weloverwogen besluitvorming van de gemeenteraad van Texel. Maar dat neemt niet weg dat ook de lokale aspecten, de lokale mogelijkheden om invloed uit te oefenen en het resultaat en gevolg daarvan volstrekt helder moeten zijn voor de raad. Daarvoor is het dus nog steeds van belang dat het collegelid dat in het AB zitting heeft de raad tijdig en adequaat informeert en ook verantwoording aflegt over zijn rol in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Noord-Holland Noord.

Gemeente Texel

.txl

Rekenkamercommissie De Waddeneilanden
T.a.v. de heer R. Admiraal
Per mail

Postadres
Postbus 200
1790 AE Den Burg

Bezoekadres
Emmalaan 15
1791 AT Den Burg

T 14 0222
F 0222 - 362287
E gemeente@texel.nl
I www.texel.nl

Zaaknummer 1247537

Contactpersoon Mw. N.A.M. Priems
Telefoonnummer 0222 36 21 60
E-mailadres NPriems@texel.nl

Onderwerp Bestuurlijke wederhoor
Onderzoek Veiligheidsregio
NHN

Verzenddatum 13 JAN. 2017

Geachte heer Admiraal,

Op 8 december ontvingen wij van u het rapport 'Besluitvorming kostenverdeelsleutel Veiligheidsregio Noord-Holland Noord', Rekenkameronderzoek naar de invloed van de gemeenteraad van Texel, de Nota van Bevindingen. U verzoekt ons, in het kader van bestuurlijk wederhoor, een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

Wij hebben kennisgenomen van het rapport 'Besluitvorming kostenverdeelsleutel Veiligheidsregio Noord-Holland Noord', onderzoek naar de invloed van de gemeenteraad van Texel. Het rapport bevat aanbevelingen en conclusies die zowel betrekking hebben op de gemeenteraad als op het college van Burgemeester en Wethouders van gemeente Texel. Wij kunnen ons vinden in de conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op onszelf, het college, zoals verwoord in het rapport. Wij kunnen geen oordeel geven over de bevindingen die de Rekenkamercommissie doet ten aanzien van de gemeenteraad. Wel merken wij op dat in de regionale Noordkop, waarin de gemeenten Den Helder, Schagen, Hollands Kroon en Texel deelnemen, reeds samen wordt gewerkt. In de regionale Noordkop zijn wij slagen met elkaar aan het maken.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van gemeente Texel,
de secretaris, de burgemeester,
de heer R.P. van Mienen ir. M.C. Uitdehaag

Cultuurhistorie en identiteit

Eilandgevoel

Nachtelijke duisternis

Natuur en landschap

Ruimte en rust

1/2

BIJLAGE 1 ONDERZOEKSVRAGEN

De rekenkamercommissie heeft bij de start van het onderzoek een aantal vragen geformuleerd. Tijdens het onderzoek is de nadruk vooral komen te liggen op gang van zaken rondom de kostenverdeelsleutel.

1. Welk beleid, doelstellingen en taken heeft de Veiligheidsregio NHN in zijn geheel respectievelijk ten aanzien van de gemeente Texel?
2. Is de Waddentoets²⁰ van invloed op de landelijke regelgeving voor het verplicht invoeren van de Veiligheidsregio? Indien nee, waarom niet?
3. Hoe zijn de begrotingen voor de Veiligheidsregio NHN opgebouwd wat betreft kwaliteitsniveau en kostenstructuur? Is dat inzichtelijk voor gemeenteraden?
4. Wat is de inbreng in materieel, gebouwen, etc. van de afzonderlijke gemeenten in de Veiligheidsregio bij aanvang geweest, in hoeverre is dit verrekend en is dat rechtvaardig gebeurd?
5. Hoe verloopt de besluitvorming en hoe komt men in de GR tot een gemeenschappelijk standpunt? Hoe zijn de stemverhoudingen gewijzigd en vastgelegd in de onderzoeksperiode? Hoe zijn de meningsvorming en besluitvorming ten aanzien van de verdeelsleutels in de GR Veiligheidsregio in de onderzoeksperiode verlopen?
6. Hoe is de informatievoorziening vanuit de Veiligheidsregio geregeld met name op wettelijke aspecten rondom de Wgr en hoe wordt de raad daarin meegenomen door het college?
7. Op welk moment stuurt en controleert de raad de doelen, de effecten en de kosten van de GR Veiligheidsregio?
8. In hoeverre informeert en betreft het college de raad bij de besluitvorming in de Veiligheidsregio, in het algemeen en ten aanzien van de verdeelsleutel in het bijzonder?
9. Op welke wijze heeft het college geprobeerd de verdeelsleutelwijziging te beïnvloeden conform de discussie in de raad? En waarom is dat niet gelukt?
10. Hoe hebben andere veiligheidsregio's de aspecten van vraag 5 geregeld en wat zijn mogelijke verklaringen van de verschillen?
11. Wat zijn de leerpunten en verbeterpunten uit het rekenkameronderzoek?

²⁰ Met de Waddentoets wordt bedoeld dat bij het doorvoeren van nieuwe wet- en regelgeving vooraf bekeken wordt wat de effecten voor het Waddengebied kunnen zijn. Doel is het op voorhand signaleren van nadelige maatschappelijke, economische en ecologische gevolgen voor het in vele opzichten bijzondere Waddengebied.

BIJLAGE 2 GEINTERVIEWDE PERSONEN

Naam	Organisatie	Functie
Dhr Steven van de Looij	Veiligheidsregio NHN	Directeur
Dhr. Giel de Goeij	Veiligheidsregio NHN	Financieel expert
Dhr. Pieter van Esseveld	Veiligheidsregio NHN	Bestuurssecretaris
Dhr. Michiel Uitdehaag	Gemeente Texel	Burgemeester
Dhr. Rob van Menen	Gemeente Texel	Gemeentesecretaris
Dhr. Onno Werkman	Gemeente Texel	Manager team bedrijfsvoering
Mw. Naomi Priems	Gemeente Texel	Adviseur crisisbeheersing/ Openbare orde & Veiligheid
Dhr. Frank Bastiaanse	Gemeente Texel	Concerncontroller
Mw. Marit de Porto	Gemeente Texel	Raadsgriffier
Afvaardiging van de Raad		