
Onderzoek financiële en BTW-compensatie gevolgen regionalisering brandweer

Deelrapportage financiële gevolgen (A)

565011 - 018

Rapport

1 Inleiding

verzoek

In opdracht van het Directoraat-Generaal Veiligheid (DGV) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft Cebeon onderzoekswerkzaamheden verricht naar de financiële en BTW-compensatie gevolgen van wijziging van de Wet veiligheidsregio's (Wvr). Het betreft de verplichting tot regionalisering van de brandweer.

achtergrond

Aanleiding voor het onderzoek is de wijziging van de Wet veiligheidsregio's die in voorbereiding is. Deze houdt onder meer in dat het gemeentebestuur niet meer de mogelijkheid heeft te besluiten tot het behouden van een gemeentelijke brandweer (verplichte regionalisering). Dit brengt financiële consequenties met zich mee.

Eenzijds betreft dit het financiële aspect van de verplichte regionalisering, i.c. welke (incidentele) kosten zijn hiermee gemoeid en welke (structurele) baten zijn het gevolg van regionalisering. In de memorie van toelichting bij het concept wetsvoorstel is hierover het volgende opgenomen. "De verwachting is dat de regionalisering geen structurele additionele kosten genereert. Mogelijke incidentele kosten als gevolg van de overgang van de gemeente naar de regio zullen kunnen worden terugverdiend door besparingen in beheerskosten van een regionale brandweer. Niettemin zal naar de kosten en besparingen/efficiencyvoordelen een onderzoek worden ingesteld."

Anderzijds heeft de regionalisering financiële gevolgen in verband met het wegvallen van de mogelijkheid dat de regio's de BTW op de brandweertaak via de deelnemende gemeenten kunnen compenseren. Door middel van onderzoek zullen de financiële consequenties in beeld moeten worden gebracht. Ook van dit voorgenomen onderzoek is melding gemaakt in de memorie van toelichting.

centrale onderzoeksdoel

Het einddoel van het onderzoek is om te komen tot een gedegen en onderbouwde raming van de relevante financiële effecten, in de vorm van een onderzoeksrapport, van de incidentele en structurele kosten en besparingen als gevolg van de verplichting tot regionalisering van de brandweer, die in de Wet veiligheidsregio's wordt opgenomen. Deze raming dient als onderliggend stuk voor de financiële paragraaf bij het wetsvoorstel.

Daarnaast dient ook te worden gerapporteerd over de berekening van het financiële nadeel voor de veiligheidsregio's als gevolg van de niet meer compensabele BTW. De berekening dient als onderliggend stuk voor het uit het BTW Compensatiefonds naar de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR) over te hevelen bedrag. Tevens maakt het voorstel voor één nieuwe verdeelsleutel in de BDUR voor het berekende bedrag, alsmede het reeds per 1 januari 2011 uit het BTW Compensatiefonds naar de BDUR overgehevelde bedrag ad €15,5 mln. tezamen, deel uit van het rapport.

onderzoek in twee delen

Tegen deze achtergrond is er sprake van twee onderzoeksvragen:

- A: een onderzoek naar de financiële gevolgen van verplichte regionalisering;
- B: een onderzoek naar de BTW-compensatie gevolgen van regionalisering in verband met het wegvallen van de mogelijkheid dat de regio's de BTW op de brandweertaak via de deelnemende gemeenten kunnen

compenseren, zowel ten aanzien van de omvang van de BTW als een verdeelvoorstel voor de verdeling van de BTW-compensatie in de BDUR.

opzet concept deelrapportage onderdeel A: financiële effecten verplichte regionalisering

In deze concept deelrapportage worden de bevindingen gerapporteerd ten aanzien van deelonderzoek A: de financiële gevolgen van de verplichte regionalisering.

Achtereenvolgens wordt in deze rapportage ingegaan op de volgende onderwerpen:

- opzet onderzoek (hoofdstuk 2);
- onderzoeksresultaten (hoofdstuk 3).

De bevindingen ten aanzien van de BTW-compensatie gevolgen zijn opgenomen in deelrapportage B: de fiscale gevolgen van de verplichte regionalisering.

2 Opzet onderzoek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de onderzoeksaanpak. Achtereenvolgens komen in dit verband aan de orde:

- de algemene vertrekpunten (paragraaf 2.2);
- de afbakening van relevante financiële effecten (paragraaf 2.3);
- onderzoeksstappen (paragraaf 2.4).

2.2 Algemene vertrekpunten financiële gevolgen verplichte regionalisering

Binnen het korte tijdsbestek van dit onderzoek is gewerkt vanuit een aantal vertrekpunten, zoals deze vooraf door de opdrachtgever zijn aangegeven c.q. met de begeleidingscommissie zijn besproken. In het onderstaande worden deze nader toegelicht voor het deelonderzoek A (financiële gevolgen verplichte regionalisering):

- het onderzoek is er op gericht om op basis van een feitenonderzoek bij een steekproef van regio's te komen tot een genormeerd kosten/opbrengstenbeeld voor uiteenlopende typen regio's. Met behulp van dit genormeerde beeld dient een landelijk totaaleffect te kunnen worden berekend voor alle 25 regio's;
- alvorens het feitenonderzoek wordt verricht, wordt geïnventariseerd welke regio's al zijn geregionaliseerd cq. bezig zijn te regionaliseren¹. Daarbij wordt ook gepeild of deze regio's kostenramingen en/of financiële evaluaties hebben verricht;
- op basis van de aanwezigheid van beschikbare kostenramingen en/of financiële evaluaties worden de regio's geselecteerd waar het feitenonderzoek plaatsvindt. Hierbij dient het feitenonderzoek plaats te vinden bij (minimaal) zes regio's, verdeeld over (minimaal drie, bij voorkeur vier) regio's die al zijn geregionaliseerd en (overige twee) regio's die nog bezig zijn met de regionalisering van de brandweer;
- ten behoeve van de representativiteit van de onderzoeksresultaten dienen er steekproefregio's van uiteenlopende typen structuurkenmerken in het onderzoek te worden betrokken. In het offerteverzoek wordt aangegeven dat er in elk geval sprake dient te zijn van een voldoende spreiding naar gemiddelde

1. Het gaat om regio's die het convenant hebben afgesloten met de minister van BZK waarin de intentie is uitgesproken om te regionaliseren.

omgevingsadressendichtheid van de deelnemende gemeenten, zowel voor de reeds geregionaliseerde als nog te regionaliseren regio's;

- de keuze van de steekproefregio's dient plaats te vinden in overleg met opdrachtgever en het Veiligheidsberaad (VB);
- een vereiste is de volledige medewerking van de steekproefregio's aan het onderzoek;
- er dient onderscheid te worden gemaakt tussen de vraag of er structurele (extra) opbrengsten/lasten of initiële/tijdelijke lasten relevant zijn. Het onderzoek is gericht op het in kaart brengen van zowel incidentele/tijdelijke meerkosten van regionalisering als de structurele opbrengsten (kostenbesparingen) van regionalisering;
- in het onderzoek dient bij de incidentele/tijdelijke kosten ook de dekkingsbron van deze kosten in beeld te worden gebracht. Daarbij is onder meer van belang welk deel is gedekt uit de (ongelabelde) financiële tegemoetkoming in de pre-wettelijke fase aan regio's op grond van convenanten inzake de regionalisering van de brandweer;
- er wordt uitgegaan van de bestaande indeling in (veiligheids-)regio's (25);
- er wordt geen blauwdruk voorgeschreven van de wijze waarop de regionalisering plaats moet vinden. Alleen de voorkeuren in het wetsontwerp zijn geformuleerd². In dit onderzoek wordt daarom ook de situatie bij een aantal uiteenlopende regio's bestudeerd;
- de uitkomsten van het onderzoek bij de steekproef dienen te worden vertaald naar een totaalbeeld voor heel Nederland. Deze ophogingslag dient te worden gebaseerd op een gewogen ophoging, waarin ook andere elementen een rol kunnen spelen, bijvoorbeeld zoals de totale omvang (schaal) van de regio's.

2.3 Afbakening relevante financiële effecten

2.3.1 Inleiding

Niet alle financiële effecten die zich tijdens het proces van regionalisering voordoen zijn relevant voor dit onderzoek. Het gaat in dit onderzoek alleen om de financiële effecten die direct aan het proces van regionalisering kunnen worden toegeschreven en niet om andere effecten die zich gelijktijdig kunnen voordoen. Bij de afbakening van de relevante financiële effecten wordt onderscheid gemaakt in:

- structurele kostenposten (paragraaf 2.3.2);
- incidentele/frictiekosten (paragraaf 2.3.3).

2.3.2 Afbakening relevante structurele financiële effecten

Bij de structurele financiële effecten gaat het om de wederkerende lasten van de nieuwe organisatie en niet om eenmalige/tijdelijke kosten die horen bij het regionaliseringsproces.

Aangezien in dit onderzoek alleen de gevolgen van de regionalisering zelf relevant zijn, is er een nader onderscheid gemaakt in effecten die wel in dit onderzoek worden meegenomen en effecten die buiten beschouwing zijn gelaten. Er dienen alleen kosteneffecten te worden meegenomen die te maken hebben met een vergelijkbaar voorzieningenniveau (kwaliteit) tussen de situatie vóór en na de regionalisering.

2. Leiding, personeel en materieel in regionaal beheer.

wel relevante structurele financiële effecten

Door regio's aangegeven financiële effecten die wel in dit onderzoek zijn meegenomen, zijn:

- structurele besparingen als gevolg van andere organisatie(schaal), zoals:
 - minder overhead (PIOFACH³) door schaalvoordelen in de organisatie: in plaats van versnipperde ondersteuningseenheden bij veel individuele gemeenten, worden de ondersteunende taken bij de grotere organisatie van de veiligheidsregio op efficiëntere wijze ingevuld;
 - inkoop- en aanbestedingsvoordelen door grotere schaal. Dit geldt voor diverse aspecten zoals de inkoop van materiaal/materieel, verzekeringen, automatisering e.d.;
 - minder leidinggevenden/management door het overgaan naar één grote organisatie;
 - efficiëntere centrale uitvoering van controle- en toezichtstaken, efficiëntere beleidsvoorbereiding of planvorming (éénmaal centraal activiteiten in plaats van bij alle gemeenten apart).
- structurele extra kosten als gevolg van:
 - harmonisering arbeidsvoorwaarden. Doordat er naar één regeling⁴ voor alle personeel wordt gestreefd, komen er in diverse regio's extra kosten. In voorkomende gevallen wordt veelal een relatief ruime regeling uit één of meerdere individuele gemeenten tot standaard verheven voor de gehele veiligheidsregio;
 - extra kosten hogere inschaling personeel.

niet relevante structurele financiële effecten

Door regio's aangegeven effecten die niet in dit onderzoek zijn meegenomen, zijn:

- effecten van (eigen) keuzes rond kwaliteitsverbeteringen: 'beentje bijtrekken' in bepaalde gemeenten/delen van de regio en meer algemene kwaliteitslagen/-verbeteringen over de hele linie in een regio. Dergelijke kwaliteitsverbeteringen kunnen betrekking hebben op allerlei aspecten/deelprocessen (van een hogere dekkingsgraad tot nieuwe, betere systemen in de sfeer van ICT, verbeteringen in sfeer van preventie/pro-actie e.d.). Regelmatig worden extra kosten gemaakt in verband met het wegwerken van achterstanden in kwaliteit (onder andere verschillen tussen gemeenten worden weggewerkt, maar soms wordt ook het gehele voorzieningenniveau verhoogd);
- kostenverhogende effecten van de invoering van de Wvr zelf (met ingang van 1 oktober 2010), onder andere verhogen eisen vakbekwaamheid, oefenen, Aristoles, e.d.;
- algemene trends die kunnen leiden tot hogere kosten, bijvoorbeeld stijgende lasten voor vergoedingen voor vrijwilligers in algemene zin of het vervangen van vrijwilligers door volledige beroepskrachten;
- besparingen als gevolg van aanvullende taakstellingen die ook zonder regionalisering hadden kunnen worden opgelegd. Overigens dienen hier taakstellingen te worden onderscheiden die (gedeeltelijk) dienen te worden gerealiseerd in efficiencymaatregelen die het gevolg zijn van de regionalisering (zoals inkoop-/aangebestedingsvoordelen, minder overhead). Dergelijke taakstellingen zijn alleen meegenomen voorzover dit expliciet is onderscheiden cq. benoemd.

2.3.3 Afbakening relevante incidentele frictiekosten

éénmalige/tijdelijke karakter

Fricatiekosten hebben per definitie een eenmalig/tijdelijk karakter. Het betreft kosten die samenhangen met het regionaliseringsproces: de overgang van de huidige situatie naar de nieuwe situatie waarin de organisatie is geregionaliseerd. Het betreft daarmee geen onderwerpen met een structureel, telkens wederkerend karakter.

3. Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Administratie, Communicatie en Huisvesting.

4. Inclusief zaken als vergoedingen voor piketregelingen e.d.

Ook bij de incidentele frictiekosten gaat het in dit onderzoek derhalve alleen om de financiële effecten die direct zijn gekoppeld aan het regionaliseringsproces en niet om financiële effecten van kwaliteitsveranderingen of van wijzigingen die ook zonder regionalisering hadden kunnen worden doorgevoerd.

wel relevante incidentele financiële effecten

Bij de incidentele financiële effecten die wel in dit onderzoek zijn meegenomen, kan een nader onderscheid worden gemaakt in een tweetal typen frictiekosten:

- enerzijds betreft het de eenmalige ontwikkelkosten van het voorbereiden, opzetten en realiseren van de (uitbreiding van de) nieuwe regionale organisatie;
- anderzijds is er sprake van eenmalige ontvlechtingkosten bij gemeenten, om de achterblijvende organisatie-onderdelen te ontmantelen.

wel relevante ontwikkelkosten

Door regio's aangegeven ontwikkelkosten die wel in dit onderzoek zijn meegenomen, zijn:

- versnelde afschrijvingen van reeds bestaande voorzieningen die niet langer bruikbaar zijn in de nieuwe situatie (huisvesting, systemen, materieel, e.d.);
- inzet extra ambtelijke capaciteit (boven normale capaciteit/begroting, bijvoorbeeld regionaal projectleider) ter voorbereiding van het regionaliseringsproces (analyses nieuwe organisatie, financiële aspecten, notities, overleg, e.d.);
- inhuur van externe capaciteit, (juridische) adviezen, onderzoeken ter voorbereiding op het regionaliseringsproces;
- kosten van voorlichting en communicatie rond het regionaliseringsproces (nieuwsbrieven, bijeenkomsten vrijwilligers);
- kosten van medezeggenschap rond het regionaliseringsproces (BOR);
- kosten van herplaatsen of afvloeien van personeel (sociaal plan e.d.);
- omschakelingskosten administratieve processen en standaardisatie van functies (juridische aspecten, wijziging werkgever, personeel/financiële administratie, e.d.);
- eenmalige lastencomponenten in sfeer van huisvesting/persoonlijke uitrusting/materieel e.d., zoals kosten van verhuizing, eenmalige modificaties uitrusting/materieel, e.d.;
- eenmalige kosten voor het uitzoeken/omschakelen op nieuwe systemen (conversiekosten);
- additionele opleiding en begeleiding ten behoeve van functioneren in nieuwe organisatie (bijvoorbeeld cursus voor bediening/gebruik nieuw systeem, teambuilding);
- versnelde afschrijvingen van vroegtijdig vervangen oude systemen.

niet relevante ontwikkelkosten

Door regio's aangegeven effecten die niet relevant zijn voor dit onderzoek, zijn:

- kosten van ambtelijke inzet van capaciteit van regulier personeel, zonder dat dit leidt tot extra personele kosten boven de normale begroting (er is geen sprake van een (tijdelijke) uitbreiding van de normale capaciteit);
- kosten van nieuwe investeringen in systemen, huisvesting e.d.. De kosten van de nieuwe investering cq. de kapitaallasten of exploitatiekosten daarvan maken onderdeel uit van de structurele lasten in de nieuwe geregionaliseerde situatie en niet van de frictiekosten;
- eenmalige/frictiekosten die samenhangen met kwaliteitsveranderingen cq. de effecten van de invoering van de Wvr zelf.

wel relevante ontvechtingskosten

Door regio's aangegeven effecten die wel relevant zijn voor dit onderzoek, zijn:

- de kosten van niet direct ontvechtbare personele capaciteit, bijvoorbeeld in de sfeer van de overhead. Tegenover mogelijke (structurele) besparingen bij de regio van een lagere structurele formatie, staat dat er een bepaalde (over-)capaciteit (veelal in de sfeer van PIOFACH-functies) bij gemeenten achterblijft. Deze formatie (vaak delen van fte's) blijft achter bij de gemeenten en dient te worden afgebouwd, cq. ingezet voor overige gemeentelijke taken. Dit proces kan enige tijd vereisen, waardoor er tijdelijk sprake is van extra uitgaven bij gemeenten (tegenover de structurele kostenbesparingen bij de regio);
- inzet extra ambtelijke capaciteit (boven normale capaciteit/begroting) ter voorbereiding/begeleiding van het ontvechttingsproces bij gemeenten (veelal worden deze kosten overigens ondergebracht bij de ontwikkelkosten van de regionale organisatie en worden ze in dit onderzoek bij dat onderdeel meegenomen);
- versnelde afschrijvingen van reeds bestaande voorzieningen die niet langer bruikbaar zijn in de nieuwe situatie (huisvesting, systemen, materieel, e.d.).

niet relevante ontvechttingskosten

Door regio's aangegeven effecten die niet relevant zijn voor dit onderzoek, zijn:

- kosten van ondersteunend personeel dat mee overgaat naar de regionale organisatie en daarmee direct ontvechtbaar zijn uit de gemeentelijke organisatie⁵;
- kosten van ambtelijke inzet van capaciteit van regulier personeel, zonder dat dit leidt tot extra personele kosten boven de normale begroting (er is geen sprake van een (tijdelijke) uitbreiding van de normale capaciteit);
- een lange doorlooptijd van ontvechttingskosten die kunnen worden opgevangen door andere cq. nieuwe taken bij gemeenten.

2.4 Onderzoeksstappen

2.4.1 Inleiding

In het onderzoek zijn de volgende stappen onderscheiden:

- stap 1: inventariseren relevante regio's, beschikbaarheid stukken en mogelijkheid/bereidheid medewerking;
- stap 2: opvragen bestaande documentatie over de financiële effecten van de regionalisering;
- stap 3: bestaande stukken bestuderen en toetsen aan relevante begrippenkader;
- stap 4: terugkoppeling: controles op volledigheid en juiste afbakening;
- stap 5: omzetten te honoreren financiële effecten steekproefregio's in een normering;
- stap 6: toepassen verkregen normen ten behoeve van berekening uitkomsten op landelijk niveau;
- stap 7: rapportage.

Per stap wordt het onderzoeksproces in het onderstaande nader toegelicht.

5. Veelal gaat het om ondersteunende functies die voor minimaal de helft werkzaamheden voor de gemeentelijke brandweer verrichtte.

2.4.2 Stap 1: benaderde steekproef van veiligheidsregio's

In dit onderzoek is gestart met een zo breed mogelijke groep van veiligheidsregio's om de kans op het beschikbaar krijgen van relevante informatie over de onderzoeksvragen zo groot mogelijk te maken.

Daartoe zijn dertien regio's benaderd die het besluit hebben genomen om over te gaan tot regionalisering en een convenant hebben afgesloten met de minister. Daarnaast zijn nog twee regio's in het onderzoek betrokken die recent het besluit hebben genomen om over te gaan tot regionalisering. Het betreft de vijftien regio's die zijn opgenomen in onderstaande tabel. Bij deze regio's is geïnventariseerd in hoeverre:

- de brandweer feitelijk is geregionaliseerd;
- de (veiligheids)regio nog bezig is met de regionalisering⁶;
- er financiële ramingen en/of financiële evaluaties zijn verricht met betrekking tot de frictiekosten en/of structurele kosteneffecten (besparingen, meerkosten) van de regionalisering beschikbaar zijn;
- er medewerking verleend kan worden aan het onderzoek (bereidheid/mogelijkheid).

Tabel 1. Stand van regionaliseren van de brandweer

<i>(veiligheids)regio</i>	<i>geregionaliseerd</i>	<i>bezig regionaliseren</i>
<i>Utrecht</i>	X	
<i>Gooi- en Vechtstreek</i>	X	
<i>Haaglanden</i>	X	
<i>Hollands-Midden</i>		X
<i>Rotterdam-Rijnmond</i>	X	
<i>Zeeland</i>		X
<i>Midden- en West-Brabant</i>	X	
<i>Brabant-Noord</i>		X
<i>Zuid-Limburg</i>	X	
<i>Flevoland</i>	X	
<i>Noord-Oost Gelderland</i>		X
<i>Kennemerland</i>	X	
<i>Amsterdam e.o.</i>	X	
<i>Gelderland-Zuid</i>		X
<i>Twente</i>		X
TOTAAL	9	6

Op basis van deze inventarisatie blijkt dat er negen regio's reeds zijn geregionaliseerd. De overige zes zijn nog bezig met het regionaliseringproces.

In totaal is er bij twaalf van de vijftien regio's de bereidheid/mogelijkheid gebleken om medewerking te verlenen aan het onderzoek naar de financiële gevolgen van verplichte regionalisering⁷. De overige drie regio's hebben bij de start van het onderzoek aangegeven geen bruikbare ramingen/evaluaties van financiële effecten beschikbaar te hebben óf geen medewerking te willen verlenen aan het onderzoek.

6. Of dat hieraan nog moet worden begonnen.

7. Dit kan variëren van complete kostenramingen/financiële evaluaties tot slechts de besteding van convenantsgelden.

2.4.3 Stap 2: opvragen bestaande documentatie over financiële effecten van de regionalisering

Nadat op grond van stap 1 in beeld was gekomen bij welke (veiligheids)regio's het feitenonderzoek kon plaatsvinden op basis van de beschikbaarheid bereidheid van financiële ramingen/evaluaties is een korte vragenlijst naar deze regio's toegestuurd om de regionalisering nader in kaart te brengen:

- wanneer er is/wordt geregionaliseerd;
- welke onderdelen zijn/worden geregionaliseerd;
- of alle gemeenten/onderdelen volgens één tijdschema regionaliseren.

Tevens zijn (bestaande) stukken opgevraagd waarin wordt ingegaan op de financiële gevolgen die gepaard gaan met de regionalisering, zowel bestaande uit de structurele kosteneffecten – inclusief mogelijke besparingen als gevolg van te behalen voordelen uit de verhoging van efficiency door samenwerking en samenvoeging op regionaal niveau – als frictiekosten van de overgang van de lokale naar de regionale organisatie (ontwikkel- en ontvlechtingkosten).

Er is in deze stap gevraagd naar documentatie over:

- kostenramingen vooraf (ex-ante) en/of financiële evaluaties (ex-post);
- zowel de frictiekosten als de structurele kosteneffecten van de regionalisering;
- de dekkingsbronnen van de frictiekosten.

respons

Van 9 regio's is er in enige vorm respons op deze vragen en documentatie/gegevens met financiële ramingen en/of realisatiecijfers ontvangen. Van de overige 3 regio's is ondanks herhaalde rappelrondes tot dusverre niet de gevraagde informatie ontvangen. De meeste respons is ontvangen over de frictiekosten en de inzet van convenantsgelden in dit verband.

Voor de structurele kosteneffecten is van 7 regio's respons ontvangen. Bij de meeste regio's gaat het om ramingen vooraf. Voor 3 regio's is er ook informatie over realisatiecijfers ontvangen.

Voor het verkrijgen van een maximale respons zijn alle regio's tussentijds meerdere malen benaderd door zowel de onderzoekers als door de opdrachtgever met het verzoek om in aansluiting op de toegezegde medewerking de gevraagde informatie op korte termijn te leveren.

2.4.4 Stap 3: bestaande stukken bestuderen en toetsen aan relevante begrippenkader

De informatie uit de verkregen respons is bestudeerd en langs het begrippenkader uit paragraaf 2.3 gelegd.

Hieruit blijkt dat de wijze waarop verschillende regio's financiële effecten van de regionalisering in beeld brengen uiteenloopt. Zowel de terminologie/definitie als de onderbouwing/berekeningen van financiële effecten van de regionalisering komen op verschillende wijze tot stand.

De onderwerpen in paragraaf 2.3 met toelichtingen op het onderscheid tussen onderdelen die wel en niet relevant zijn voor dit onderzoek geven een goed beeld van de mogelijke verschillen die hierbij in de praktijk tussen regio's optreden.

Daarom is besloten om een controleronde in te bouwen met behulp van een checklist van de uiteenlopende (typen) financiële effecten die in de verschillende regio's naar voren zijn gekomen. Op grond hiervan zijn de volgende controles relevant:

- volledigheid: in hoeverre maken de verschillende typen (structurele of frictie-) effecten ook onderdeel uit van de ramingen van andere regio's die wellicht afwijkende benamingen/ordeningen hanteren?;

- inhoudelijke relevantie van effecten voor dit onderzoek: in hoeverre is er sprake van kosten(onderdelen) die niet passen in de definitie van structurele/frictiekosten als gevolg van het regionaliseringsproces zelf (zie paragraaf 2.3), maar bijvoorbeeld als gevolg van de invoering van de Wvr (waarvoor de regio's/gemeenten reeds apart worden gecompenseerd) of van eigen keuzes (bijvoorbeeld rond kwaliteitsverbeteringen)?;
- tempo realisatie financiële effecten: hoe zijn ramingen van ontwikkel-/ontvlechtingskosten opgebouwd: welke ingrediënten zitten erin en welk tempo van 'afbouw' is bij ontvlechtingskosten gebruikt in de kostenramingen?
- ex-ante ramingen versus ex-post beelden: wanneer er alleen sprake is van ex-ante ramingen wordt gevraagd in hoeverre deze effecten sporen met ervaringen/beelden van de effecten ex-post (voorzover dit mogelijk is gezien de voortgang van het regionaliseringsproces in een regio).

2.4.5 Stap 4: terugkoppeling: controles op volledigheid en juiste afbakening

Met behulp van de checklist uit stap 3 en de definities uit paragraaf 2.3 heeft er een terugkoppeling plaatsgevonden op de regio's die documentatie over de financiële effecten hebben aangeleverd.

Bij de regio's met bruikbare respons is op grond hiervan een aantal vragen gesteld over de volledigheid van de ramingen, de afbakening van de gehanteerde begrippen, het tempo van bepaalde kostenposten (met name bij ontvlechtingskosten) en mogelijke ervaringen met ex-post beelden van de eerder geraamde financiële effecten.

Deze vragen zijn gesteld aan de regio's die stukken/gegevens ter beschikking hadden gesteld.

De respons op deze nadere vragen is verwerkt. Hiermee zijn de eerste inzichten uit stap 3 aangevuld tot een basisbeeld van de relevante financiële effecten van de regionalisering.

Met behulp van deze aanvullende informatie kan een beeld worden geschetst van de omvang (en bandbreedtes) van de financiële effecten van regionalisering (zie hoofdstuk 4).

2.4.6 Stap 5: omzetten te honoreren financiële effecten steekproefregio's in een normering

In deze stap is een zo compleet mogelijk totaalbeeld van de aangetroffen financiële effecten gemaakt. Dit verkregen beeld van de relevante financiële effecten is tussen de responsregio's vergeleken. Op grond hiervan wordt beoordeeld in hoeverre er sprake is van een representatief beeld van de kosten.

Daarbij is van belang in hoeverre er sprake is van een mix van typen regio's die als representatief kan worden beschouwd voor de situatie van een verplichte regionalisering van de overige regio's.

Tevens wordt ingegaan op de vraag in hoeverre er onderdelen in de besparingen/kosten van het regionaliseringsproces zijn opgenomen die bij situaties van vrijwillige regionalisering mogelijk kunnen afwijken van een situatie van verplichte regionalisering.

2.4.7 Stap 6: toepassen verkregen normen ten behoeve van berekening uitkomsten op landelijk niveau

De verkregen inzichten uit de voorgaande stap worden gebruikt om uitspraken te doen over de totale (te verwachten) besparingen/kosten van regionalisering, ook voor een situatie van verplichte regionalisering.

3 Onderzoeksresultaten deel A

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van de onderzoeksstappen van het deelonderzoek A gepresenteerd. In dit kader komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

- omvang van de structurele financiële effecten van regionalisering (paragraaf 3.2);
- frictiekosten van regionalisering (paragraaf 3.3);
- samenvattend totaalbeeld (paragraaf 3.4).

3.2 Structurele financiële effecten regionalisering

3.2.1 Inleiding

Bij het inventariseren van de structurele financiële effecten van regionalisering zijn de volgende onderwerpen relevant:

- ramingen van structurele financiële effecten voorafgaand aan de regionalisering (par. 3.2.2);
- gegevens over achteraf gerealiseerde structurele financiële effecten van regionalisering (par. 3.2.3);
- een beschouwing van de representativiteit van de beschikbaar gekomen informatie voor de situatie van verplichte regionalisering in de rest van Nederland (par. 3.2.4).

3.2.2 Ramingen vooraf

Er is bruikbare informatie ontvangen van vooraf opgestelde ramingen van structurele financiële effecten van vijf regio's van uiteenlopende typen (zowel naar structuurkenmerken, als ook regio's die ofwel reeds zijn geregionaliseerd of niet (volledig) zijn geregionaliseerd). De oorspronkelijke ramingen van de financiële effecten lopen uiteen van een per saldo besparing van circa 1 euro per inwoner tot 5 euro per inwoner. Daarbij moet worden aangetekend dat niet elke regio op alle relevante onderdelen een bedrag had geraamd⁸.

De informatie is zo goed mogelijk gerubriceerd naar een tweetal invalshoeken⁹:

- onderdelen met verwachte structurele kostenbesparingen;
- onderdelen met verwachte structurele meerkosten.

structurele kostenbesparingen

De structurele kostenbesparingen hebben betrekking op een tweetal rubrieken:

8. Waar relevant en er niet alsnog een bedrag is opgegeven, is dit bedrag bijgeschat aan de hand van de informatie van de overige regio's.
9. Voor een nadere toelichting zie paragraaf 2.3.2.

- kostenbesparingen in de sfeer van personele inzet, met name bij de PIOFACH-functies. Deze besparingen bedragen in de ramingen vooraf gemiddeld circa 1,2 euro per inwoner;
- overige kostenbesparingen. Hierbij betreft het met name voordelen in de sfeer van inkoop materialen, verzekeringen e.d. Hierbij gaat het in de ramingen vooraf gemiddeld om 2,2 euro per inwoner.

In totaal gaat het vooraf om een gemiddeld bedrag van circa 3,3 euro per inwoner aan verwachte structurele kostenbesparingen als gevolg van de regionalisering.

structurele meerkosten

Ten aanzien van de structurele meerkosten zijn er vooraf effecten geraamd van extra kosten personeel in de sfeer van de inschaling van het personeel c.q. de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden bij de regionalisering. Hiermee is in de ramingen gemiddeld een bedrag van 0,7 euro per inwoner gemeoid.

per saldo geraamde structurele financiële effect

Per saldo resulteert er uit de ramingen vooraf een gemiddeld besparingsbedrag van 2,7 euro per inwoner aan vooraf verwachte financiële besparingen als gevolg van de regionalisering.

3.2.3 Realisatiecijfers

Ten aanzien van de feitelijk gerealiseerde structurele financiële effecten is er van drie reeds geregionaliseerde regio's informatie ontvangen (een kleine, een middelgrote en een grote regio).

Hierbij zit geen van de regio's rond de vier grote steden in de Randstad. Deze laatste regio's geven aan geen bruikbare informatie te kunnen leveren over structurele financiële effecten van de regionalisering volgens de gehanteerde afbakening in dit onderzoek (structurele financiële gevolgen exclusief effecten van kwaliteitsverbeteringen).

In algemene zin kan worden opgemerkt dat er in heel Nederland, mede tegen de achtergrond van verdere kwaliteitsslagen, de afgelopen jaren in totaliteit sprake is van een voortgaande algehele kostenstijging (zie onder andere POR-onderzoeken gemeentefonds). Kosteneffecten van kwaliteitsverhoging worden in het onderhavige onderzoek echter buiten beschouwing gelaten.

Op grond van de verkregen respons is het beeld over de gerealiseerde structurele financiële effecten als volgt.

structurele kostenbesparingen

Bij de structurele kostenbesparingen gaat het om:

- kostenbesparingen in de sfeer van personele inzet, met name bij de PIOFACH-functies. Deze besparingen bedragen gemiddeld circa 1,0 euro per inwoner;
- overige kostenbesparingen. Hierbij betreft het met name voordelen in de sfeer van inkoop materialen, verzekeringen e.d. Hierbij gaat het om circa 0,8 euro per inwoner.

In totaal gaat het derhalve om een gemiddeld bedrag van circa 1,8 euro per inwoner aan gerealiseerde structurele kostenbesparingen.

structurele meerkosten

Ten aanzien van de structurele meerkosten zijn er effecten opgetreden in de sfeer van hogere personeelskosten (inschaling van het personeel cq. de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden), ter grootte van een bedrag van gemiddeld 0,7 euro per inwoner.

per saldo gerealiseerde structurele financiële effect

Per saldo resulteert er een gemiddeld structureel besparingsbedrag van 1,1 euro per als gevolg van de regionalisering.

3.2.4 Bruikbaarheid informatie voor situatie verplichte regionalisering in de rest van Nederland

De gerealiseerde structurele kostenbesparingen liggen onder het niveau van de vooraf geraamde besparingen in de ramingen.

Bij de gepresenteerde bedragen kunnen de volgende kanttekeningen worden gemaakt vanuit de relevantie voor de situatie van verplichte regionalisering in de rest van Nederland:

- de gerealiseerde cijfers hebben betrekking op 3 waarnemingen. Daarbij ontbreekt er informatie voor de regio's rond de vier grote steden in de Randstad. Hierbij kan overigens worden opgemerkt dat deze regio's reeds zijn geregionaliseerd en daarmee niet meer relevant zijn voor een toekomstige situatie van verplichte regionalisering. De drie onderzochte regio's betreffen naar omvang van het inwonertal een kleine, een middelgrote en een grote regio. Naar gemiddelde omgevingsadressendichtheid omvatten deze regio's een range van gemeenten met de laagste bebouwingsdichtheid (OAD van minder dan 300) tot relatief dichtbebouwde gemeenten (OAD van meer dan 2500). Dit is ook de range van gemeenten die liggen in regio's die nog moeten regionaliseren;¹⁰
- in de kostenbesparingen is ook een component opgenomen van inkoopvoordelen bij schaalvergroting. De omvang van deze besparingen hangt onder meer af van de vraag in hoeverre er in individuele regio's reeds aan gezamenlijke inkoop werd gedaan voorafgaand aan de regionalisering. Daarmee is overigens ook duidelijk dat een dergelijke kostenbesparingscomponent niet alleen kan worden behaald in een situatie van volledige regionalisering. Ook bij gemeentelijke samenwerking kunnen in bepaalde mate kostenvoordelen in deze sfeer worden behaald.

Op grond van de beschikbaar gekomen informatie bedraagt de omvang van de structurele kostenbesparingen als gevolg van regionalisering (zonder kwaliteitseffecten) circa 1,1 euro per inwoner¹¹. Gegeven het feit dat in de respons een gemiddeld beeld naar type regio (klein, middelgroot, groot) is verkregen met een grote spreiding van gemeenten naar bebouwingsdichtheid, zijn er vanuit structuurkenmerken geen redenen waarom dit beeld niet zou kunnen worden toegepast op de regio's die nog moeten regionaliseren.

3.3 Frictiekosten regionalisering

3.3.1 Inleiding

Bij het inventariseren van de frictiekosten van regionalisering is (op onderdelen) bruikbare informatie ontvangen van 9 regio's. Ten behoeve van het zo zuiver mogelijk presenteren van de relevante kostenbedragen is daarbij als volgt te werk gegaan:

- voor de inventarisatie van de ontwikkelkosten is gebruik gemaakt van opgaven van gerealiseerde frictiekosten (5 regio's van verschillende typen naar structuurkenmerken). Voor enkele andere regio's

10. Buiten de reeds geregionaliseerde regio's (inclusief die rond de vier grote steden), zijn er slechts enkele gemeenten met een hogere OAD.

11. Inclusief de kwaliteitsslagen die er in alle regio's worden gemaakt, is er gemiddeld genomen sprake van een kostenstijging in Nederland; zie ook POR-onderzoeken gemeentefonds.

zijn alleen vooraf opgestelde kostenramingen ontvangen. Deze kostenramingen worden in dit onderzoek alleen gebruik voor een globale plausibiliteitstoets op de gerealiseerde bedragen (wijken ze veel af). De meeste regio's hebben volledige informatie over ontwikkelkosten aangeleverd. In enkele gevallen ontbreekt een financieel gegeven voor een bepaald (wel relevant) onderdeel. Dit bedrag is dan bijgeschat aan de hand van de informatie van de overige regio's;

- voor de inventarisatie van de ontvlechtingskosten zijn alleen ramingen verkregen (deze kosten lopen ook meestal wat langer door bij gemeenten). Behalve de verkregen informatie hierover van een zestal regio's is ook informatie ingewonnen bij een aantal individuele gemeenten, met name ook om een nader beeld te krijgen van de benodigde tijdsduur van het ontvlechtingsproces.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- omvang van de ontwikkelkosten (par. 3.3.2);
- omvang van de ontvlechtingskosten (par. 3.3.3);
- totaalbeeld frictiekosten regionalisering (par. 3.3.5);
- bekostiging frictiekosten (par. 3.3.6);
- een beschouwing van de representativiteit van de beschikbaar gekomen informatie voor de situatie van verplichte regionalisering in de rest van Nederland (par. 3.3.7).

3.3.2 Omvang ontwikkelkosten

De verkregen informatie van de verschillende regio's kon worden gerubriceerd naar de volgende drie brokken van ontwikkelkosten¹²:

- tijdelijke extra eigen ambtelijke capaciteit en inhuur externe ondersteuning om het regionaliseringsproces voor te bereiden/te realiseren. Hierbij gaat het gemiddeld om een gerealiseerd kostenbedrag van 1,5 euro per inwoner;
- eenmalige kosten van voorlichting/communicatie/medezeggenschap: hierbij gaat het gemiddeld om een gerealiseerd kostenbedrag van 0,5 euro per inwoner;
- overige eenmalige kosten (met name omschakelkosten naar de nieuwe situatie): hierbij gaat het om een gemiddeld bedrag van gerealiseerde kosten van 2,0 euro per inwoner.

In totaal bedragen de ontwikkelkosten gemiddeld 4,1 euro per inwoner¹³.

De omvang van dit bedrag aan gerealiseerde ontwikkelkosten ligt overigens iets hoger (minder dan 10%) dan die in een aantal vooraf gemaakte kostenramingen.

3.3.3 Ontvlechtingskosten

Op basis van de verkregen informatie gaat het bij de ontvlechtingskosten gemiddeld om een bedrag van circa 4,1 euro per inwoner. Deze ontvlechtingskosten hebben voornamelijk betrekking op overtollig (ondersteunend) personeel, dat niet overgaat naar de nieuwe regionale organisatie, maar bij gemeenten achterblijft.

Om het totaalbedrag te berekenen is gebruik gemaakt van de omvang van de totale initiële te ontvlechten kosten die de regio's opgeven, gecombineerd met een inschatting van de benodigde tijdsduur om de overtollige capaciteit te ontvlechten. Voor de tijdsduur is uitgegaan van een gemiddelde periode van 3 jaar waarin de

12. Voor een nadere toelichting zie paragraaf 2.3.3.

13. Bij een bandbreedte voor individuele regio's tussen de circa 3 en 7 euro per inwoner.

achtergebleven overtollige capaciteit/kosten worden afgebouwd¹⁴. Deze benodigde afbouwperiode blijkt niet alleen uit een aantal ramingen van regio's, maar ook uit informatie van een aantal individuele gemeenten. Het blijkt in de praktijk veelal om meerjarige processen te gaan.

Overigens dient te worden opgemerkt dat het tussen individuele gemeenten/regio's om een relatief grote variatie van de initiële omvang van de te ontvlechten kosten kan gaan¹⁵, mede afhankelijk van de wijze waarop de nieuwe regionale organisatie wordt opgetuigd. Met name zijn er verschillen tussen bepaalde situaties waarin er van grote/centrumgemeenten soms hele ondersteunende afdelingen direct kunnen worden meegenomen in de nieuwe regionale organisatie of situaties waar het meer gaat om (veel) kleine gemeenten waar (delen van) ondersteunende FTE's juist achterblijven in de gemeentelijke organisatie en daar in feite 'overtollig' worden.

3.3.4 Totaalbeeld incidentele frictiekosten

In totaliteit is het beeld van de frictiekosten als volgt:

- ontwikkelkosten: gemiddeld circa 4,1 euro per inwoner;
- ontvlechttingskosten: gemiddeld circa 4,1 euro per inwoner.

In totaal gaat het bij de frictiekosten derhalve om een gemiddeld bedrag van ruim 8 euro per inwoner.

3.3.5 Bekostiging incidentele frictiekosten

Voor de bekostiging van de frictiekosten zijn er twee financieringsbronnen:

- convenantsgelden (in 2 tranches) van BZK ten behoeve van (vrijwillige) regionalisering;
- eigen middelen van regio's/gemeenten (afkomstig uit Bdur en gemeentelijke bijdragen).

Bij de meeste regio's zijn/worden de convenantsgelden ingezet om de frictiekosten te bestrijden. In Bijlage A is een overzicht opgenomen van de omvang van de convenantsgelden en de feitelijk uitgekeerde bedragen per regio. Met het afsluiten van het convenant is de regio's een bedrag toegezegd en nadat was ondertekend ontvingen de regio's de eerste tranche (50%) van deze convenantbijdrage. Nadat het onomkeerbare besluit tot regionalisering was genomen ontvingen de regio's de tweede tranche.

Gemiddeld in Nederland gaat het om een bedrag van circa 2,2 euro per inwoner voor alle regio's die een dergelijke bijdrage hebben gekregen. Voor de regio's waarvan opgaven zijn gebruikt om de omvang van de frictiekosten in dit onderzoek te bepalen gaat het om een bedrag van circa 1,8 euro per inwoner.

De convenantsbedragen zijn eigenlijk alleen ingezet om ontwikkelkosten te bekostigen. Er is geen informatie ontvangen waaruit blijkt dat deze middelen (direct) voor ontvlechttingskosten zijn ingezet. Bij de ontvlechttingskosten is het beeld dat deze in de meeste gevallen (in het kader van de vrijwillige regionalisering) voor rekening van de gemeenten is/wordt gebracht.

Per saldo komen alle frictiekosten die uitstijgen boven de inzet van de convenantsgelden voor rekening van de eigen middelen van de regio's/gemeenten¹⁶. Dit is per saldo derhalve een bedrag van meer dan 6 euro per inwoner.

14. In drie gelijke stappen van 1/3^e van de kosten per jaar.

15. Bij regio's tussen de 2 en 8 euro per inwoner. Bij individuele gemeenten tussen de 0 en meer dan 10 euro per inwoner.

16. Uit de Bdur, inwonerbijdragen of in het verleden hieruit opgebouwde reserves.

3.3.6 Bruikbaarheid informatie voor situatie verplichte regionalisering in de rest van Nederland

Bij de gepresenteerde bedragen voor ontwikkel- en ontvlechtingkosten kunnen de volgende kanttekeningen worden gemaakt vanuit de relevantie voor de situatie van verplichte regionalisering in de rest van Nederland:

- in de sfeer van de ontwikkelkosten lijkt er op een tweetal onderdelen mogelijk sprake te zijn van een wat hoger kostenniveau bij de tot dusverre vrijwillig uitgevoerde regionaliseringsprocessen dan strikt noodzakelijk zou zijn in geval van een verplichte regionalisering. Hierbij wordt vooral bedoeld op:
 - enerzijds het onderdeel voorlichting/communicatie/medezeggenschap. Ook in de spreiding tussen de vrijwillig geregionaliseerde regio's is daar een bandbreedte onder het gemiddelde te zien tot een niveau dat circa 60% bedraagt van het gemiddelde bedrag per inwoner. Wanneer er minder discussie/overtuiging nodig is om tot regionalisering over te gaan, kan er vermoedelijk met een beperkter kostenbedrag worden gewerkt. Het zou dan indicatief om ongeveer 0,2 euro per inwoner aan lagere lasten kunnen gaan;
 - daarnaast zijn er wellicht beperkte kostenbesparingen mogelijk indien er op onderdelen handreikingen rond relevante onderdelen van de procesgang zouden worden aangereikt aan regio's die nog verplicht moeten regionaliseren (stappenplannen, juridische aspecten, personele aspecten, relevante systemen, mogelijke organisatiemodellen e.d.). Dergelijke handreikingen kunnen mogelijk de doorlooptijd van het proces helpen beperken. Naar verwachting zal het echter hooguit om een beperkt deel van de kosten voor extra personele inzet/externe advieskosten gaan dat hiermee bespaard kan worden, omdat het grootste deel van de stappen van een regionaliseringsproces toch moet worden doorlopen en er geen blauwdrukken kunnen worden opgelegd (iedere regio kan zijn eigen invulling aan de regionalisering geven);
- voor de overige omschakelkosten en de ontvlechtingkosten geldt dat deze zich naar verwachting ook op allerlei fronten zullen blijven voordoen bij een verplichte regionalisering. Bij de ontvlechtingkosten bestaat overigens de mogelijkheid dat gemeenten zich bij een verplichte regionalisering eerder harder zullen opstellen ten aanzien van deze kostenpost dan bij een vrijwillige regionalisering;
- voor de financiering van de frictiekosten is het de vraag in hoeverre er een bijdrage vanuit een speciale regeling zoals de convenantsgelden is te verwachten. Voorzover er niet een dergelijke regeling voorhanden is, zal derhalve naar verwachting het grootste deel van de frictiekosten ook in geval van verplichte regionalisering zich blijven voordoen.

Bovengenoemde factoren zullen – ingeval de regionalisering verplicht wordt uitgevoerd – een licht dempend effect hebben op de incidentele frictiekosten van circa 8 euro per inwoner tot minimaal ruim 7 euro per inwoner.¹⁷

3.4 Totaalbeeld

structurele kosteneffecten

De structurele kosteneffecten bestaan enerzijds uit kostenbesparingen in de sfeer van personele inzet, met name bij de PIOFACH-functies, en overige kostenbesparingen.

Anderzijds doen zich structurele meerkosten voor ten aanzien van de inschaling van het personeel c.q. de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden.

Er is ten aanzien van de gerealiseerde structurele kosteneffecten van drie regio's (klein, middelgroot en groot) informatie ontvangen. Deze regio's omvatten gemeenten die een range van bebouwingsdichtheid (OAD)

17. Zonder rekening te houden met dekking uit convenantsgelden.

bestrijken die ook in de nog te regionaliseren regio's voorkomt.¹⁸

De overige reeds geregionaliseerde regio's, waaronder de regio's rond de vier grote steden in de randstad, hebben geen inzicht in de structurele kosteneffecten van de regionalisering exclusief de effecten van kwaliteitsverbeteringen kunnen geven.

Op basis van de verkregen inzichten is een samenvattende totaaltabel opgesteld van de structurele gerealiseerde financiële effecten van regionalisering (exclusief kwaliteitseffecten).

Tabel 2. Totaalbeeld structurele gerealiseerde financiële effecten van regionalisering

<i>structurele gerealiseerde financiële effecten</i>	<i>euro per inwoner</i>
<i>besparingen</i>	-/- 1,8
<i>extra kosten</i>	0,7
<i>totaal effect per saldo</i>	-/- 1,1

Bij de structurele effecten is er sprake van een gemiddelde kostenreductie als gevolg van regionalisering. De omvang van de structurele kostenbesparingen als gevolg van regionalisering (exclusief kwaliteitseffecten) bedragen op basis van de onderzoeksgegevens 1,1 euro per inwoner.

Gezien de spreiding van het type regio/gemeenten in de respons mag worden verwacht dat dit representatief is voor de regio's die nog moeten worden geregionaliseerd.

incidentele frictiekosten

De incidentele frictiekosten bestaan enerzijds uit de ontwikkelkosten om de nieuwe organisatie vorm te geven, en anderzijds de ontvlechtingskosten die betrekking hebben op overtollig (ondersteunend) personeel bij gemeenten dat niet mee overgaat naar de nieuwe regionale organisatie.

De incidentele frictiekosten zijn voor een deel bekostigd uit de convenantbijdragen van het ministerie van BZK. Het overige deel van de incidentele frictiekosten is bekostigd uit eigen middelen van regio's/gemeenten.

De informatie over de frictiekosten is afkomstig uit vijf (naar omvang/structuur verschillende typen) regio's.

Tabel 3. Totaalbeeld frictiekosten en bekostiging van frictiekosten van regionalisering

<i>frictiekosten</i>	<i>euro per inwoner</i>
<i>gerealiseerde ontwikkelkosten</i>	4,1
<i>geraamde ontvlechtingskosten</i>	4,1
<i>totaal effect</i>	8,1
<i>bekostiging frictiekosten</i>	<i>euro per inwoner</i>
<i>convenantbijdragen</i>	1,8
<i>eigen middelen</i>	6,4
als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen	

De omvang van de in dit onderzoek geïnventariseerde frictiekosten van regionalisering bedraagt gemiddeld een bedrag van ruim 8 euro per inwoner.

18. Er zijn slechts enkele gemeenten in Nederland in nog te regionaliseren regio's die een hogere OAD kennen.

Rekening houdend met eventuele beperkte kostenreducties (voorlichting/communicatie/medezeggenschap en handreikingen) die bij een verplichte regionalisering kunnen worden bereikt ten opzichte van de vrijwillige regionaliseringprocessen tot dusverre, gaat het naar verwachting voor de nog te regionaliseren regio's om frictiekosten van minimaal 7 euro per inwoner bij verplichte regionalisering.¹⁹ Dit betekent dat er gemiddeld een periode van circa 7 jaar vanaf het tijdstip van regionalisering nodig zal zijn om de incidentele meerkosten te kunnen dekken uit de structurele inverdieneffecten.

In Bijlage B is een grafiek opgenomen waarin de bedragen van de incidentele meerkosten en de structurele inverdieneffecten met elkaar worden gecombineerd.

extrapolatie naar landelijk beeld

Wanneer de structurele kosteneffecten (saldo van besparingen en meerkosten) worden geëxtrapolerd naar een landelijk beeld levert dit een jaarlijks voordeel op van 18,2 mln. euro.

Wanneer de incidentele kosteneffecten (ontwikkel- en ontvlechtingskosten) van regionalisering worden geëxtrapolerd naar een landelijk beeld levert dit een maximaal bedrag op van 134,2 mln. euro. Wanneer rekening wordt gehouden met eventuele kostenreducties voor regio's die nog moeten starten met de regionalisering zal dit leiden tot maximaal 5 à 6 mln. euro minder frictiekosten.

In onderstaande tabellen zijn zowel de geëxtrapolerde structurele als de incidentele financiële effecten weergegeven waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen regio's die reeds zijn geregionaliseerd en regio's waarbij het proces nog gaande is of nog moeten starten.

Tabel 4. Totaalbedrag van de (jaarlijkse) structurele financiële effecten (saldo van besparingen en kosten) van regionalisering (in mln. euro's)

<i>regio's</i>	<i>bedrag (in mln. euro's)</i>
<i>Totaal reeds geregionaliseerde regio's</i>	8,0
<i>Totaal regio's waarbij het regionaliseringsproces gaande is, of moet worden opgestart</i>	10,2
<i>Totaal alle regio's</i>	18,2

Tabel 5. Totaalbedrag van de incidentele frictiekosten (ontwikkel- en ontvlechtingskosten) van regionalisering (in mln. euro's) exclusief mogelijk te behalen kostenreducties

<i>regio's</i>	<i>bedrag (in mln. euro's)</i>
<i>Totaal reeds geregionaliseerde regio's</i>	58,8
<i>Totaal regio's waarbij het regionaliseringsproces gaande is, of moet worden opgestart</i>	75,4
<i>Totaal alle regio's</i>	134,2

19. Zonder rekening te houden met dekking uit convenantsgelden.

3.5 Conclusies

De gehanteerde onderzoeksmethodiek sluit aan bij andere onderzoeken naar financiële effecten van wijzigingen in wet- en regelgeving voor gemeenten en veiligheidsregio's, waarin ook incidentele en structurele effecten zijn geanalyseerd. De onderzoeksopzet en gehanteerde afbakening van begrippen in het onderhavige onderzoek is vooraf afgestemd met betrokken partijen²⁰.

Voor het onderzoek zijn alle 15 regio's benaderd die het besluit tot regionalisering hebben genomen. Bij de 12 regio's die medewerking aan het onderzoek hebben kunnen cq. willen verlenen is informatie opgevraagd. De aangeleverde informatie is getoetst op het relevante begrippenkader en op volledigheid. Zonodig zijn aanvullende gerealiseerde gegevens opgevraagd. Hiermee is de maximale beschikbare informatie benut die er beschikbaar is om de cijfermatige inzichten in de financiële effecten van regionalisering in kaart te brengen. Alle bruikbare informatie van deze regio's is in het onderzoek betrokken.

De uitkomsten zijn gebaseerd op informatie uit begrotingen en jaarrekeningen, respons op verdiepingsvragen en aanvullende informatie uit 'aanpalende' onderzoeken, zoals dit in het kader van het Periodiek Onderhoud van het gemeentefonds wordt gehouden (POR).

De onderzoeksresultaten geven daarmee een representatief beeld van de financiële effecten van verplichte regionalisering, waarbij incidentele meerkosten en structurele inverdieneffecten zijn onderscheiden. De omvang van deze beide componenten leidt ertoe dat er gemiddeld een termijn van circa 7 jaar nodig zal zijn, waarna het proces van regionalisering van de brandweer – naast meer kwaliteit – ook in financieel opzicht een positief beeld oplevert.

20. Vertegenwoordigers van gemeenten (VNG, ondersteund door individuele gemeenten), veiligheidsregio's, het Veiligheidsberaad, het ministerie van Veiligheid en Justitie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ministerie van Financiën.

Bijlagen

A Convenantbijdragen

Tabel 6. Convenantbijdragen en feitelijk uitgekeerde bedragen aan de regio's die het besluit tot regionalisering hebben genomen

<i>regio</i>	<i>convenantbijdrage</i>	<i>feitelijk uitgekeerd</i>
<i>Fryslân</i>	1.702.055	851.027
<i>Gelderland-Zuid</i>	1.546.528	773.264
<i>Utrecht</i>	1.624.291	1.624.291
<i>Gooi en Vechtstreek</i>	1.219.922	1.219.922
<i>Haaglanden</i>	1.608.400	1.608.400
<i>Hollands-Midden</i>	1.422.107	1.350.991*
<i>Rotterdam-Rijnmond</i>	1.702.055	1.702.055
<i>Zeeland</i>	1.593.186	1.593.186
<i>Midden- en West-Brabant</i>	1.655.397	1.655.397
<i>Brabant-Noord</i>	1.468.765	1.468.765
<i>Brabant Zuid-Oost</i>	1.437.659	718.830
<i>Limburg-Zuid</i>	1.600.000	1.600.000
<i>Flevoland</i>	1.468.765	1.468.765
<i>Noord- en Midden-Limburg</i>	1.484.317	742.159
<i>Twente</i>	1.422.107	711.053
<i>Noord- en Oost-Gelderland</i>	1.546.528	1.546.528
<i>Zaanstreek-Waterland</i>	1.295.046	647.523
<i>Kennemerland</i>	1.417.100	1.417.100
<i>Amsterdam-Amstelland</i>	1.940.700	1.940.700
TOTAAL	29.154.928	24.639.957

* de uitgekeerde convenantbijdrage is lager doordat één gemeente niet is geregionaliseerd

B Tempo structureel inverdieneffect en incidentele meerkosten regionalisering

De incidentele kosteneffecten van de regionalisering doen zich voor in de eerste jaren nadat het besluit tot regionalisering is genomen (de jaren vóór de feitelijke regionalisering met name ontwikkelkosten, de jaren na de feitelijke regionalisering met name ontvlechtingskosten). Na enkele jaren zullen deze incidentele kosteneffecten verdwijnen.

De structurele inverdieneffecten ontstaan vanaf de feitelijke regionalisering en blijven voortduren.

In onderstaande figuur is weergegeven dat er een moment wordt bereikt dat het structurele inverdieneffect in cumulatieve zin gelijk is aan de incidentele frictiekosten, het break-even-point (BEP). Na dit moment is het cumulatieve structurele inverdieneffect groter dan de incidentele meerkosten.

Figuur 1. Cumulatieve structurele kosteneffecten ('inverdieneffecten') afgezet tegen incidentele frictiekosten in euro per inwoner gedurende de tijd in jaren

