

Objectieve budgetten Veiligheidsregio Groningen

op basis van decembercirculaire 2022

Notitie

Cebeon, 16 januari 2023

1 Inleiding

De Veiligheidsregio Groningen (VRG) maakt voor het vaststellen van de gemeentelijke bijdragen gebruik van de objectieve budgetten die gemeenten gehonoreerd krijgen in het gemeentefonds voor het clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding (B&R). De VRG heeft Cebeon verzocht om een berekening te maken van de objectieve budgetten op basis van de decembercirculaire 2022. Deze berekening heeft betrekking op de jaren 2022-2024. Hierin wordt rekening gehouden met alle tussenliggende mutaties die hebben plaatsgevonden sinds de decembercirculaire 2021.

Hiernaast is verzocht om een beeld van de financiële positie voor de inliggende gemeenten tot en met 2025. In dit beeld wordt de ontwikkeling betrokken van het gemeentefonds, inclusief effecten van de herijking van het gemeentefonds, en onbenutte belastingcapaciteit.

De notitie sluit af met een advies hoe kan worden omgegaan met de gemeentelijke bijdragen aan de hand van de werkwijze van de herverdeeleffecten in het gemeentefonds als gevolg van de herijking.

2 Algemene vertrekpunten

afzonderen uitkomst clusteronderdelen binnen gemeentefonds

Het gemeentefonds omvat uitkeringsformules per ‘cluster’ (breed taakgebied). Binnen het taakgebied Orde en Veiligheid (O&V) wordt onderscheid gemaakt tussen het onderdeel Brandweer en Rampenbestrijding (B&R) en Overige Orde en Veiligheid (OOV)¹.

Voor een geobjectiveerde onderbouwing van de gemeentelijke middelenbehoefte voor het dekken van de lasten van brandweezorg en rampenbestrijding kan gebruik worden gemaakt van het clusteronderdeel B&R uit het gemeentefonds. Deze objectieve budgetten zijn afgestemd op structurele kostenverschillen tussen typen gemeenten gerelateerd aan verschillen in gemeenten en achterliggende normenkaders. Zij zijn gebaseerd op diepgaand overzicht (zowel financieel als beleidsinhoudelijk) bij tientallen gemeenten waarbij onderscheid is gemaakt naar bestedingspatronen voor B&R en OOV.

Deze uitkering kan per circulaire van het gemeentefonds worden berekend. Hierbij zijn verschillende elementen van belang voor de resulterende uitkomst. Het betreft:

¹ Het betreft hierbij taken in de sfeer van handhaving, toezicht en preventie (stads- en dorpswachten, criminaliteitspreventie, cameratoezicht, APV-handhaving, bijzondere wetten), beleids- en planvorming integrale veiligheid (beleidsformulering, regie veiligheidsprojecten), HALT-bureaus, veiligheidshuizen, dierenbescherming, opsporing en ruiming explosieven en overige beschermende maatregelen (zoals reddingswezen, strandbewaking, lijkschouwing).

- de stand van de basisgegevens per gemeente (ontwikkelingen in aantallen eenheden per verdeelmaatstaf, zoals aantal woonruimten, kernen en bedrijfsvestigingen);
- de gewichten per maatstaf ('prijzen'), die op grond van tussentijds onderhoud in de verdeling kunnen wijzigen (taakmutaties, definitiewijzigingen, herijkingen);
- de algemene uitkeringsfactor voor het gehele gemeentefonds die mede wordt bepaald door de macro ontwikkeling van de totale omvang van de beschikbare middelen voor het gemeentefonds (jaarlijkse accres) voor alle taakgebieden tezamen. Het jaarlijkse accres wordt bepaald door de ontwikkeling in de Rijksuitgaven ('trap-op-trap-af') die hiermee direct van invloed zijn op de omvang van het gemeentefonds.

De uitkomsten in deze notitie zijn gebaseerd op de meest recente inzichten in het gemeentefonds (decembercirculaire 2022). Voor wat betreft de ontwikkeling van de basisgegevens is uitgegaan van de stand die in het uitkeringsjaar 2022 wordt gehanteerd.

OZB en OEM

Gemeenten kunnen hun middelenbehoefte ook dekken uit inkomsten OZB en Overige Eigen Middelen (OEM). In het verdeelstelsel wordt normatief rekening gehouden met deze inkomsten. Bij de OZB gaat dit door middel van een negatieve verdeelmaatstaf. Bij OEM gaat het om inkomsten die gemeenten kunnen inzetten als algemeen dekkingsmiddel zoals overige belastingen (bijv. hondenbelasting), inkomsten uit rente/beleggingen, saldo van grondexploitaties, e.d. Met ingang van 2023 is de OEM integraal opgenomen in de objectieve budgetten.²

dynamiek tussen de jaren

De objectieve budgetten in het gemeentefonds worden jaarlijks onderhouden. Bij het verwerken van alle wijzigingen in structuurkenmerken van individuele gemeenten (inclusief bijvoorbeeld groei), gewichten en de uitkeringsfactor, resulteert dit jaarlijks in een nieuwe uitkomst per clusteronderdeel in het gemeentefonds.

herijking gemeentefonds

Met ingang van 2023 is sprake van een nieuwe verdeling van de algemene uitkering in het gemeentefonds. De afgelopen jaren heeft er een onderzoekstraject plaatsgevonden om te komen tot een volledige en integrale herziening van de verdeling van het gemeentefonds. De herijking is volledig, omdat alle uitgavenclusters van het gemeentefonds erin zijn betrokken evenals de verevening van de inkomsten. Daarnaast is de herijking integraal, omdat de clusters niet alleen afzonderlijk maar ook in onderlinge samenhang zijn bekeken. B&R maakt onderdeel uit van het klassieke domein. Bij het klassieke domein lag de directe aanleiding voor het onderzoek in noodzakelijk onderhoud (overhead, onwenselijk geachte maatstaven), de behoefte om de specifieke vraagpunten op te lossen en de nadrukkelijke wens om de verdeling te vereenvoudigen.

De nieuwe verdeling voor B&R sluit aan bij actuele kostenpatronen – herijkt op basis van realisatiecijfers 2017 – bevat minder verdeelmaatstaven en aangepaste gewichten per maatstaf.

omvang gemeentelijke bijdragen

Om de gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio in perspectief te plaatsen kan het behulpzaam zijn om deze te vergelijken met andere regio's. In de [monitor gemeentelijke bijdragen](#) zijn de verschillen tussen

² Vóór 2023 werd binnen de VRG geen rekening gehouden met de opslag voor OEM om zo een directe aansluiting te behouden met de uitkomsten op basis van de circulaire gemeentefonds.

veiligheidsregio's in beeld gebracht en is ook gekeken naar de gehanteerde bekostigingssystematiek en de ontwikkeling sinds 2017. Verschillen tussen veiligheidsregio's hangen mede samen met verschillen in:

- het risicoprofiel;
- het voorzieningenniveau;
- taken die gemeenten zelf verrichten;
- organisatorische keuzes.

3 Uitkomst objectief budget B&R 2022-2024

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van het objectieve budget in het gemeentefonds bijgesteld op basis van de decembercirculaire 2022. Hierbij is rekening gehouden met de ontwikkelingen (groei/krimp) in de aantallen basiseenheden, gevolgen van de herijking van het gemeentefonds met ingang van 2023 en de ontwikkeling in de uitkeringsfactoren (accressen) voor de jaren 2022-2024.

Tabel 3.1: Objectieve budgetten (ijkpuntscores) Brandweer en Rampenbestrijding voor 2022-2024 op basis van decembercirculaire 2022, absoluut (x 1.000 euro) en aandeel in totale regio in %

Gemeente	dec.circ. '21	absoluut				aandeel in totale regio in %			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024	
Pekela	752	810	782	824	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	
Westerwolde	2.267	2.456	2.058	2.169	4,4%	4,4%	4,0%	4,0%	
Veendam	1.777	1.920	1.835	1.934	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	
Stadskanaal	2.219	2.388	2.307	2.431	4,4%	4,3%	4,5%	4,5%	
Oldambt	3.129	3.351	3.010	3.172	6,1%	6,1%	5,8%	5,8%	
Eemsdelta	3.661	4.009	3.339	3.519	7,2%	7,2%	6,5%	6,5%	
Het Hogeland	4.695	5.144	3.969	4.182	9,2%	9,3%	7,7%	7,7%	
Midden-Groningen	4.589	4.961	4.653	4.904	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	
Westerkwartier	4.614	5.007	4.682	4.935	9,1%	9,0%	9,0%	9,0%	
Groningen	23.251	25.316	25.119	26.472	45,6%	45,7%	48,5%	48,5%	
Totaal	50.953	55.362	51.755	54.542	100%	100%	100%	100%	
*betreft optelling van voormalige gemeenten									

algemene ontwikkelingen

De omvang van het objectieve budget neemt voor de gemeenten binnen de VRG in 2022 ten opzichte van 2021 (stand decembercirculaire 2021) toe met 8,7% vanwege accresontwikkelingen in het gemeentefonds en ontwikkelingen in kostenbepalende maatstaven (woonruimten, kernen en bedrijfsvestigingen). Enerzijds hangt circa 7,8% samen met de ontwikkeling in het gemeentefonds vanwege de koppeling met accresrelevante uitgaven. In het hogere accres is rekening gehouden met de ruimte onder het plafond van het BTW compensatiefonds en het incidenteel schrappen van de oploep van de opschalingskorting. Anderzijds nemen de kostenbepalende maatstaven van de gemeenten binnen de VRG met circa 0,8% toe ten opzichte van de stand per 2021.

De stand voor het jaar 2022 is ook circa 4,6% hoger in vergelijking met de stand in de decembercirculaire 2021 voor het uitkeringsjaar 2022. Dit is de optelsom van een hoger accres vanwege hogere Rijksuitgaven en de ontwikkeling van de basisgegevens van kostenbepalende maatstaven.

Voor 2023 en 2024 is een mutatie van de objectieve budgetten van respectievelijk -6,5% en +5,4% voorzien (cumulatief -1,5%). In deze ontwikkeling is rekening gehouden met de gevolgen van de herijking van het gemeentefonds en ontwikkeling van het gemeentefonds door een hoger geraamd accres.

ontwikkeling kostenbepalende indicatoren

De dynamiek in de tijd en tussen gemeenten komt tot uiting in de groei of krimp van de kostenbepalende indicatoren op het gebied van brandweerzorg en rampenbestrijding. Zo zorgt een toename van het aantal inwoners of bedrijvigheid voor een hoger objectief budget. Deze ontwikkeling kan dus uiteen lopen per gemeente. Voor individuele gemeenten varieert de ontwikkeling van kostenbepalende indicatoren voor 2022 in een bijstelling van -0,7% tot +1,8%.

De gemeenten met krimp van kostenbepalende indicatoren zijn Oldambt (-0,7%) en Stadskanaal (-0,2%). Voor Pekela is de ontwikkeling in kostenbepalende indicatoren neutraal. Dit hangt bij deze gemeenten grotendeels samen met een negatieve ontwikkeling van WOZ-waarde van niet-woningen. Bij Oldambt neemt daarnaast de honorering voor meerkernigheid af.

De gemeenten met de sterkste toename zijn Het Hogeland (+1,8%), Eemsdelta (+1,7%) en Groningen (+1,1%). Bij Het Hogeland en Eemsdelta hangt deze toename samen met ontwikkeling van WOZ-waarde van niet-woningen. Bij Groningen leidt de toegenomen woningvoorraad tot een hogere gemiddelde verstedelijkingsgraad door uitbreiding binnen de huidige bebouwde omgeving (inbreiding). Ook neemt het aantal bedrijfsvestingen toe.

ontwikkeling verdeling B&R

Als gevolg van de volledige herijking van gemeentefonds is ook het clusteronderdeel B&R aangepast. Dit leidt tot aanpassingen van de gewichten van de verdeelmaatstaven per 2023 (voor het uitkeringsjaar 2022 zijn er geen mutaties). In onderstaande tabel is weergegeven wat het aandeel is van de verdeelmaatstaven die in het objectief budget voor de gemeenten in de VRG voor 2022 en 2023 worden gehonoreerd. Doordat de totale omvang van het objectief budget in 2023 afneemt kan een hoger aandeel in absolute termen toch een lagere honorering betekenen.

Tabel 3.2: Aandeel kostenbepalende indicatoren in objectief budget B&R voor 2022 en 2023 voor gemeenten in de VRG

Kostenbepalende indicatoren	2022	2023
Woonruimten	41%	42%
Verstedelijkingsgraad	22%	25%
Bebouwde oppervlakte	2%	
Kernen met 500 adressen	11%	11%
Kernen met 25 adressen	2%	
Klantenpotentiëlen: lokaal en regionaal	6%	
Oppervlakte land en buitenwater	4%	
Lokale centrumfunctie		8%
Bedrijfsvestigingen	1%	13%
WOZ-waarde niet-woningen	10%	

In de nieuwe verdeling is het aantal kostenbepalende indicatoren teruggebracht van 11 naar 5:

- de maatstaf woonruimten maakt in de nieuwe verdeling een iets groter aandeel uit en vervangt daarmee ook de maatstaf bebouwde oppervlakte. Per saldo leidt dit tot een negatief herverdeeleffect, maar voor individuele gemeenten brengt dit soms grotere herverdeeleffecten met zich mee;

- de maatstaf verstedelijkingsgraad (omgevingsadressendichtheid) maakt een groter aandeel uit;
- het aandeel van de maatstaf kernen (met minstens 500 adressen) blijft gelijk, maar de maatstaf kernen (met minstens 25 adressen) verdwijnt waardoor er per saldo sprake is van een afname;
- bedrijvigheid wordt alleen nog gehonoreerd via het aantal bedrijfsvestigingen en niet meer via WOZ-waarde van niet-woningen. Voor gemeenten met een relatief hoge WOZ-waarde leidt dit tot negatieve herverdeeleeffecten;
- en wordt een nieuwe verdeelmaatstaf voor de centrumfunctie geïntroduceerd. Deze maatstaf drukt de aantrekkingskracht van een woonkern op omliggende woonkernen uit. Deze aantrekkingskracht wordt gemeten bij de afstand over de weg. Uit het onderzoek blijkt dat de lokale centrumfunctie (tot 20 km) meer past bij de taak van crisisbeheersing en brandweer dan de regionale centrumfunctie. Naast de regionale centrumfunctie verdwijnen ook de maatstaven voor land en buitenwater.

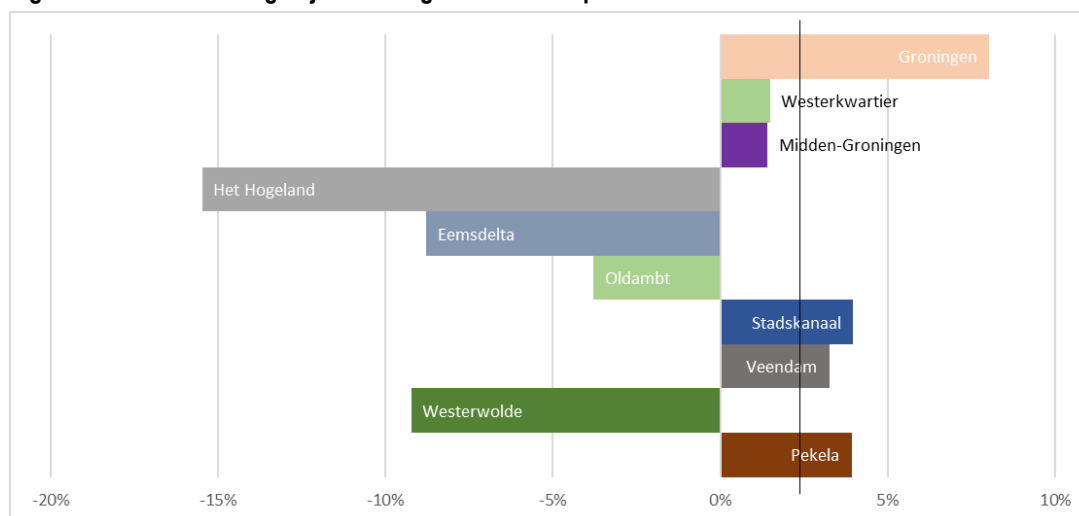
Voor de gemeenten binnen VRG is sprake van een negatief herverdeeleeffect³ voor B&R van gemiddeld -13%. Alle gemeenten binnen de VRG hebben een negatief herverdeeleeffect voor B&R variërend van -7% tot -30%. Gemeenten met de grootste negatieve herverdeeleeffecten zijn Het Hogeland (-30%), Eemsdelta (-24%) en Westerwolde (-23%). Voor al deze gemeenten speelt een lagere honorering voor meerkernigheid, woonruimten in combinatie met het vervallen van de honorering van bebouwde oppervlakte en de nieuwe centrumfunctie met het vervallen van de oppervlaktemaatstaven. Het Hogeland en Eemsdelta hebben ook een nadeel doordat de honorering voor bedrijvigheid alleen nog via het aantal bedrijfsvestigingen loopt en niet meer ook via WOZ-waarde van niet-woningen. Voor de gemeenten Groningen (-7%) en Pekela (-10%) is het negatieve herverdeeleeffect kleiner. De honorering van bedrijvigheid via het aantal bedrijfsvestigingen valt voor deze gemeenten positief uit. De gemeente Groningen kent wel een nadeel door de nieuwe centrumfunctie.

Overigens neemt het volume van het clusteronderdeel B&R in het gehele gemeentefonds ook af.

totaalbeeld 2021-2023

In onderstaand figuur is de ontwikkeling van de individuele gemeenten opgenomen. De verticale lijn is de algemene ontwikkeling van het gemeentefonds; bij gemeenten aan de linkerzijde van de lijn nemen de kostenbepalende variabelen af, aan de rechterzijde nemen deze toe.

Figuur 3.1: Ontwikkeling objectief budget 2021-2023 op basis van decembercirculaire 2022.



³ Bij de herverdeeleeffecten voor B&R is geen rekening gehouden met het ingroepad en aftopping van herverdeeleeffecten voor de gemeenten.

4 Analyse financiële positie

Om inzicht te krijgen in de financiële positie van de inliggende gemeenten van VRG is alleen het herverdeeffect van B&R te beperkt. Binnen het totale gemeentefonds maakt het clusteronderdeel B&R slechts een beperkt deel uit. Dit betekent dat het herverdeeffect van B&R kan afwijken van het integrale herverdeeffect van de herijking waarin naast effecten van andere clusters in het klassieke domein, ook herverdeeffecten in het sociale domein en inkomstenverevening worden meegewogen. Daarnaast wordt de analyse uitgebreid of eventuele negatieve herverdeeffecten kunnen worden opgevangen door de onbenutte OZB-belastingcapaciteit.

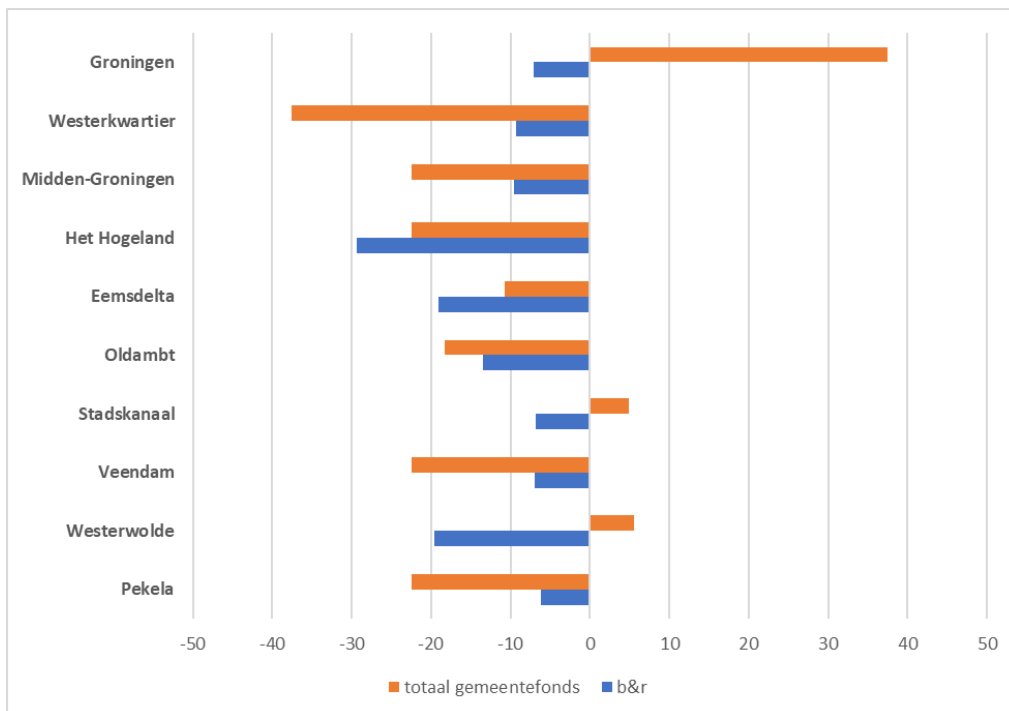
herverdeeffecten gemeentefonds

Voor het integrale herverdeeffect van de herijking van het gemeentefonds is een aftopping en ingroeipad van toepassing tot maximaal 37,50 euro per inwoner tot en met 2025. Voor gemeenten met een beperkte financiële draagkracht en een lage sociaal economische status gecombineerd met een negatief herverdeeleffect geldt een aangepast ingroeipad (maximaal 22,50 euro per inwoner). De situatie na 2025 is afhankelijk van nadere besluitvorming. In 2025 wordt dus vooralsnog het structurele niveau van de herijking bereikt.

In onderstaande grafiek is het herverdeeffect van B&R (blauwe staven) afgezet tegen het totaal van het gemeentefonds (oranje staven)⁴ waarbij rekening is gehouden met de aftopping. Deze herverdeeffecten zijn uitgedrukt in euro's per inwoner. Voor de gemeenten binnen de regio Groningen is sprake van een positief herverdeeffect van gemiddeld 4 euro per inwoner. Er zijn 7 gemeenten met een negatief herverdeeffect dat voor Midden-Groningen, Het Hogeland, Veendam en Pekela wordt afgetopt tot 22,50 euro per inwoner en voor Westerkwartier tot 37,50 euro per inwoner. Daar staan 3 gemeenten met een positief herverdeeffect tegenover dat bij Groningen wordt afgetopt.

⁴ Stand meicirculaire 2022.

Figuur 4.1: Herverdeeeffect B&R en totaal gemeentefonds (inclusief aftopping) per 2025 in euro's per inwoner



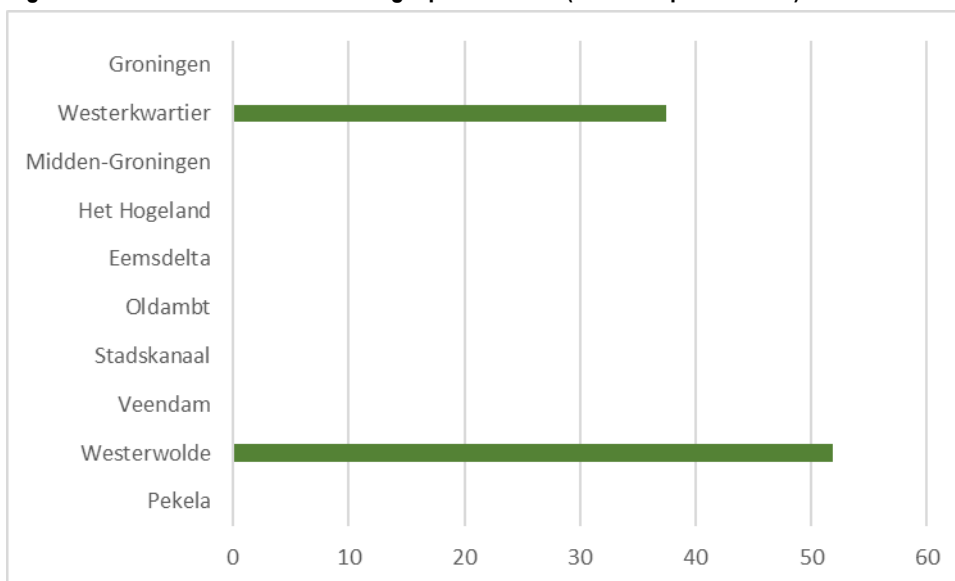
onbenutte OZB-belastingcapaciteit

De gemeenten met een negatief herverdeeeffect worden dus geconfronteerd met een structureel lagere Rijksuitkering en zullen dit moeten compenseren met taakstellingen, ombuigingen of hogere belastinginkomsten. Er is geanalyseerd in hoeverre gemeenten in staat zijn om het negatieve herverdeeeffect op te vangen door verhoging van hun OZB-tarieven. Bij het bepalen van de onbenutte OZB-belastingcapaciteit is aansluiting gezocht bij de voorwaarde voor de aanvraag van art.12 van de Financiële Verhoudingswet om aanspraak te kunnen maken op een extra bijdrage uit het gemeentefonds. Hiervoor dienen gemeenten OZB-tarieven te hanteren die minimaal 20% hoger zijn dan landelijk gemiddeld. Bij gemeenten die lagere OZB-tarieven hanteren is sprake van onbenutte OZB-belastingcapaciteit. In deze analyse zijn zowel de OZB-tarieven voor woningen als niet-woningen⁵ betrokken.

Uit onderstaand figuur blijkt dat er alleen bij Westerkwartier en Westerwolde onbenutte OZB-belastingcapaciteit aanwezig is. Voor de overige gemeenten is er geen ruimte in de OZB-belastingcapaciteit om negatieve herverdeeeffecten op te vangen.

⁵ Coelo, gemeentelijke belastingen 2022.

Figuur 4.2: Onbenutte OZB-belastingcapaciteit 2022 (in euro's per inwoner)



resterende financieel tekort

Bij de gemeente Westerkwartier is de onbenutte OZB-belastingcapaciteit gelijk aan het negatieve herverdeeleffect. De gemeente Westerwolde heeft geen negatief herverdeeleffect. De andere gemeenten kunnen de gevolgen van de herijking niet opvangen door een hogere OZB-tarieven te vragen. Deze gemeenten dienen dus aanvullende maatregelen te treffen om hun financiële positie gezond te houden. Het gaat om aanvullende maatregelen voor Midden-Groningen van ongeveer 1,4 mln. euro, voor Het Hogeland van ongeveer 1,1 mln. euro, voor Eemsdelta van ongeveer 0,5 mln. euro, voor Oldambt van ongeveer 0,7 mln. euro, voor Veendam van ongeveer 0,6 mln. euro en voor Pekela van ongeveer 0,3 mln. euro.

5 Advies gemeentelijke bijdragen

Voor een aantal gemeenten in de VRG loopt het herverdeeffect voor het cluster B&R op tot enkele tientallen euro's per inwoner. Sommige gemeenten kunnen dit opvangen met een positief herverdeeffect op andere clusters binnen het gemeentefonds (zoals Westerwolde), maar voor andere gemeenten is dit niet het geval. Het totale herverdeeffect van de herijking in het gemeentefonds wordt afgetopt tot respectievelijk 22,50 en 37,50 euro per inwoner afhankelijk van de financiële draagkracht van de gemeenten. Er is besloten tot deze aftopping, omdat het negatieve herverdeeffect anders niet is op te vangen voor gemeenten. Door deze aftopping ontvangen gemeenten met een groot negatief herverdeeffect een hogere uitkering uit het gemeentefonds dan op grond van de herijking kon worden verwacht. Deze aftopping geldt tenminste tot 2025.

Voor het objectieve budget B&R is het aan te bevelen om hier rekening mee te houden. Het herverdelings-effect op het clusteronderdeel B&R is onderdeel van het totale herverdeeffect. Zonder nadere correctie zal de gemeentelijke bijdrage aan de VRG anders ook invloed hebben op het herverdeeffect op andere clusters. Geadviseerd wordt om het aandeel van de aftopping binnen het totale herverdeeffect naar rato te berekenen van het herverdeeffect van B&R. Een gemeente waarbij een groot deel van het herverdeeffect wordt afgetopt zal, bij een negatief herverdeeffect op B&R een hoger gecorrigeerd objectief budget kennen. Voorgesteld wordt om uit te gaan van de aftoppingen per 2025, omdat dit vooralsnog de structurele situatie is.

Tabel 5.1: Objectieve budgetten (ijkpuntscores) Brandweer en Rampenbestrijding voor 2023 na correctie aftopping herverdeeffecten gemeentefonds

Gemeente	absoluut		aandeel in totale regio in %	
	Zonder aftopping	Met aftopping	Zonder aftopping	Met aftopping
Pekela	782	831	1,5%	1,5%
Westerwolde	2.058	2.058	4,0%	3,7%
Veendam	1.835	1.889	3,5%	3,4%
Stadskanaal	2.307	2.307	4,5%	4,2%
Oldambt	3.010	3.010	5,8%	5,5%
Eemsdelta	3.339	3.339	6,5%	6,1%
Het Hogeland	3.969	5.033	7,7%	9,2%
Midden-Groningen	4.653	5.050	9,0%	9,2%
Westerkwartier	4.682	5.052	9,0%	9,2%
Groningen	25.119	26.431	48,5%	48,1%
Totaal	51.755	55.000	100%	100%

Deze correctie leidt tot een hoger aandeel in het objectieve budget voor Het Hogeland en, in mindere mate, voor Midden-Groningen en Westerkwartier. Hierdoor is bij de andere gemeenten het relatieve aandeel na correctie iets lager. Bij de gemeenten Westerwolde en Eemsdelta, die ook een negatief herverdeeffect hebben, is er geen sprake van een aftopping.