

Objectieve budgetten Veiligheidsregio Groningen

Op basis van decembercirculaire 2025

Notitie

8 januari 2026

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 taakonderdeel Brandweer en Rampenbestrijding (B&R). De VRG heeft Cebeon verzocht om een actualisatie te maken van de objectieve budgetten op basis van de decembercirculaire 2025. Deze berekening heeft betrekking op de jaren 2025-2027. Hierin wordt rekening gehouden met alle tussenliggende mutaties die hebben plaatsgevonden sinds de decembercirculaire 2024. Na een toelichting van de vertrekpunten in paragraaf 2 worden de uitkomsten van deze berekening gepresenteerd in paragraaf 3.

In paragraaf 4 van deze notitie wordt toegelicht wat de invloed is van de suppletie uitkering, die aan gemeenten wordt uitgekeerd vanwege de gevolgen van de herijking van het gemeentefonds, op de onderlinge verhoudingen.

2. Algemene vertrekpunten

Afzonderen uitkomst taakonderdelen binnen gemeentefonds

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

Voor een geobjectieerde onderbouwing van de gemeentelijke middelenbehoefte voor het dekken van de lasten van brandweezorg en rampenbestrijding kan gebruik worden gemaakt van het taakonderdeel B&R uit het gemeentefonds. Deze objectieve budgetten zijn afgestemd op structurele kostenverschillen tussen typen gemeenten die zijn gerelateerd aan verschillen in structuurkenmerken van gemeenten en achterliggende normenkaders.

Dynamiek tussen de jaren

Deze objectieve budgetten kunnen per circulaire van het gemeentefonds worden berekend. Hierbij zijn verschillende elementen van belang voor de uitkomst. Het betreft:

- de stand van de kostenbepalende structuurkenmerken per gemeente (ontwikkelingen in aantallen eenheden per verdeelmaatstaf, zoals aantal woonruimten, kernen en bedrijfsvestigingen);

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 gewichten per maatstaf ('prijzen'), die op grond van tussentijds onderhoud in de verdeling kunnen wijzigen (als gevolg van 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 voor alle taakgebieden tezamen (jaarlijkse accres).

De uitkomsten in deze notitie zijn gebaseerd op de meest recente inzichten in het gemeentefonds (stand decembercirculaire 2025). Voor wat betreft de ontwikkeling van de basisgegevens is uitgegaan van de stand die in het uitkeringsjaar 2025 wordt gehanteerd.

Eigen inkomsten uit OZB en OEM

Gemeenten kunnen hun uitgaven ook dekken uit eigen inkomsten uit de OZB en Overige Eigen Middelen (OEM). In het verdeelstelsel wordt normatief rekening gehouden met deze eigen inkomsten die gemeenten in potentie kunnen realiseren. Bij de OZB gaat dit door middel van een inhouding op de uitkering gerelateerd aan de WOZ-waarde van woningen en niet-woningen. Bij OEM gaat het om inkomsten die gemeenten kunnen inzetten als algemeen dekkingsmiddel zoals overige belastingen (bijv. hondenbelasting), inkomsten uit rente/beleggingen, saldo van grondexploitatie, e.d. Met de inkomstenpotentie uit OEM is in het gemeentefonds rekening gehouden door een inhouding op de uitkering via een voor alle gemeenten gelijk bedrag per inwoner.

Normeringssystematiek

Het gemeentefonds wordt op meerdere momenten per jaar bijgesteld via circulaire. Algemene mutaties die niet samenhangen met specifieke taken worden via het zogenoemde accres verwerkt. De indexeringsmethodiek van het gemeentefonds maakt hier onderdeel van uit. Sinds 2024 is de indexeringsmethodiek gekoppeld aan de BBP-normeringsmethodiek, bestaande uit een volumedeel en een prijsdeel. Het volumedeel is gebaseerd op een 8-jaars gemiddelde. Het prijsdeel volgt de prijsontwikkeling van het BBP van het lopende jaar.

Het accres en daarmee ook het prijsdeel wordt niet toegekend aan specifieke taken binnen de gemeentefondsuitkering en is dus voor elk taakonderdeel gelijk.

Advies Cebeon over gemeentelijke bijdrage aan VRG

Met ingang van 2023 is de verdeling van het gemeentefonds door het Rijk herijkt. Dit heeft tot gevolg dat de verdeling van de middelen over gemeenten ingrijpend is veranderd. De financiële effecten van deze herijking lopen sterk uiteen tussen de Groninger gemeenten. Dit geldt niet alleen voor B&R, maar ook voor de optelsom van alle gemeentelijke taken waarvoor gemeenten via het gemeentefonds middelen ontvangen.

Het Rijk heeft bepaald dat de gevolgen van de herijking voor sommige gemeenten te groot zijn om ineens te dragen. Gemeenten met een groot nadelig effect van de herijking ontvangen voorlopig een suppletie bovenop hun reguliere gemeentefondsuitkering. Daar staat tegenover dat gemeenten met een groot voordelig effect van de herijking een korting krijgen op hun uitkering, waardoor ze dit voordeel vooralsnog niet volledig ontvangen. Deze suppletie is in de periode 2023-2025 afgebouwd en is in 2026 bevroren. Vanaf 2027 wordt een volgende stap verwacht in het afbouwen van de suppletie.

In lijn met de landelijke werkwijze heeft Cebeon eerder geadviseerd om deze suppletie mee te laten wegen in de financieringssysteem van de VRG. Deze suppletie heeft immers ook (deels) betrekking op

B&R. In deze notitie (paragraaf 4) wordt bij de actualisatie van de objectieve budgetten rekening gehouden met het deel van de suppletie-uitkering dat kan worden toegerekend aan B&R in 2026.

3. Objectieve budget B&R 2025-2027 exclusief suppletie

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van het objectieve budget in het gemeentefonds bijgesteld op basis van de decembercirculaire 2025. Hierbij is rekening gehouden met de ontwikkelingen (groei/krimp) in de aantallen kostenbepalende structuurkenmerken en de ontwikkeling in de uitkeringsfactoren (accresen) voor de jaren 2025-2027.

Tabel 3.1: Objectieve budgetten Brandweer en Rampenbestrijding voor 2025-2027 op basis van december-circulaire 2025, gesorteerd op inwonertal. Stand 2024 op basis van decembercirculaire 2024. Exclusief suppletie-uitkering.

Gemeenten	2024	2025		verschil '24 – '25		2026	2027
	euro x 1.000	euro x 1.000	in %	euro x 1.000	in %	euro x 1.000	euro x 1.000
Pekela	864	906	1,5%	42	4,8%	909	935
Westerwolde	2.281	2.407	3,9%	126	5,5%	2.415	2.485
Veendam	2.042	2.158	3,5%	116	5,7%	2.165	2.228
Stadskanaal	2.553	2.678	4,3%	125	4,9%	2.687	2.764
Oldambt	3.401	3.693	6,0%	291	8,6%	3.705	3.812
Eemsdelta	3.736	3.903	6,3%	167	4,5%	3.916	4.029
Het Hogeland	4.411	4.630	7,5%	219	5,0%	4.646	4.780
Midden-Groningen	5.212	5.479	8,9%	267	5,1%	5.497	5.656
Westerkwartier	5.215	5.493	8,9%	277	5,3%	5.511	5.670
Groningen	28.780	30.340	49,2%	1.560	5,4%	30.442	31.320
Totaal	58.494	61.686	100%	3.192	5,5%	61.894	63.679

Algemene ontwikkelingen

De omvang van het objectieve budget voor B&R – exclusief de suppletie-uitkering als gevolg van de herijking van het gemeentefonds – neemt voor de gemeenten binnen de VRG in 2025 ten opzichte van 2024 toe van 58,5 mln. euro naar 61,7 mln. euro. Dit is een toename van 3,2 mln. euro, oftewel 5,5%, vanwege de accresontwikkelingen in het gemeentefonds en ontwikkelingen in kostenbepalende maatstaven (woonruimten, kernen, bedrijfsvestigingen, e.d.).²

Hierbinnen kunnen drie uiteenlopende ontwikkelingen worden onderscheiden:

- circa +4,6% hangt samen met algemene ontwikkelingen in het gemeentefonds die voor elk taakonderdeel en voor elke individuele gemeente gelijk zijn. De toename hangt samen met accresontwikkelingen en ruimte onder het plafond van het BTW-compensatiefonds;
- circa +0,8% hangt samen met toename van kostenbepalende maatstaven binnen B&R van de gemeenten binnen de VRG ten opzichte van de stand per 2024. Deze ontwikkeling verschilt per gemeente;
- er zijn geen ontwikkelingen in de gewichten of definities van de maatstaven.

² De stand voor het jaar 2025 is ook circa +2,6% hoger in vergelijking met de raming in de decembercirculaire 2024 voor het uitkeringsjaar 2025. Dit is de optelsom van een hoger accres vanwege loon- en prijsontwikkelingen en de ontwikkeling van de basisgegevens van kostenbepalende maatstaven.

Voor 2026 en 2027 is een stijging van de objectieve budgetten van respectievelijk 0,3% en 2,9% voorzien ten opzichte van het voorgaande uitkeringsjaar. Hierin is de accresontwikkeling opgenomen evenals andere algemene ontwikkelingen in het gemeentefonds.

Ontwikkeling kostenbepalende maatstaven

De budgetten per gemeente ontwikkelen zich in de tijd als gevolg van de groei of krimp van de kostenbepalende maatstaven op het gebied van brandweezorg en rampenbestrijding. Zo zorgt een toename van het aantal woningen of bedrijvigheid voor een hoger objectief budget. Deze ontwikkeling kan sterk uiteenlopen per gemeente. Voor individuele gemeenten varieert de ontwikkeling van kostenbepalende maatstaven voor 2025 in een bijstelling van -0,2% tot +3,9%.

De gemeenten met een sterkere groei dan gemiddeld op de kostenbepalende maatstaven zijn Oldambt (+3,9%), Veendam (+1,0%) en Westerwolde (+0,9%). Aan de gemeente Oldambt is één extra woonkern met minstens 500 adressen toegekend waardoor de gemeente over 7 afzonderlijke woonkernen beschikt. Het gemeentefonds gaat er vanuit dat voor elke woonkern een bepaald minimumniveau aan voorzieningen moeten worden gerealiseerd. Bij de gemeenten Veendam en Westerwolde neemt het aantal woonruimten en bedrijfsvestigingen toe. Met name in Westerwolde gaat de groei ook gepaard met een toename van de aantrekkingskracht (centrumfunctie) voor bezoekers van buiten de gemeente.

Voor de gemeente Eemsdelta is sprake van een afname van kostenbepalende maatstaven (-0,2%) door een beperkte afname van het aantal woonruimten. Doordat het aantal woonruimten en inwoners in omliggende gemeenten wel toeneemt, neemt de centrumfunctie van Eemsdelta af. Voor de gemeenten Pekela en Stadskanaal is sprake van een beperkte groei van kostenbepalende maatstaven (+0,2%). Voor Pekela hangt dit ook samen door een afname van de centrumfunctie terwijl er in Stadskanaal nauwelijks mutaties optreden.

4. Effect suppletie op gemeentelijke bijdragen

Een aantal gemeenten binnen de VRG ontvangt tenminste tot en met 2026³ een suppletie-uitkering om de gevolgen van de herijking van het gemeentefonds te kunnen opvangen. Deze suppletie-uitkering is de som van de herverdeeleffecten voor de afzonderlijke taakgebieden binnen het gemeentefonds. Naarmate het aandeel van B&R in dit totale herverdeeleffect groter is, dient ook een groter deel van de suppletie te worden meegewogen voor de bepaling van de gemeentelijke bijdragen aan de VRG. De VRG heeft op advies van Cebeon eerder besloten om de suppletie uitkeringen of kortingen mee te laten wegen bij het bepalen van de gemeentelijke bijdragen.

In onderstaande tabel zijn de objectieve budgetten per gemeente weergegeven voor het jaar 2026 als rekening wordt gehouden met de suppletie-uitkering voor B&R vanwege de herijking van het gemeentefonds (stand decembercirculaire 2025).⁴

³ De suppletiebedragen zijn onveranderd ten opzichte van 2025. Vanaf 2027 wordt een volgende stap in de afbouw van de suppletie verwacht.
⁴ Door deze kolom te vergelijken met de kolom 2026 in tabel 3.1 wordt de omvang van de suppletie-uitkering voor B&R zichtbaar.

Tabel 4.1: Objectieve budgetten Brandweer en Rampenbestrijding voor 2025 na verwerking suppletie-uitkering herijking gemeentefonds

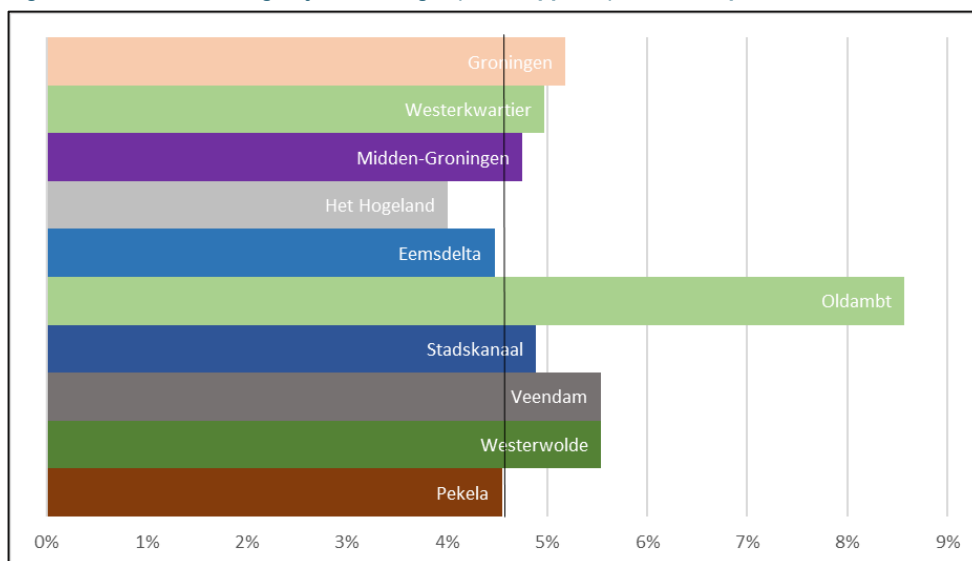
Gemeenten	B&R	Absoluut		Aandeel in totale regio in %
		Suppletie	Dec. Circ. '25 voor 2026	
Pekela	909	49	958	1,5%
Westerwolde	2.415	0	2.415	3,7%
Veendam	2.165	54	2.219	3,4%
Stadskanaal	2.687	0	2.687	4,1%
Oldambt	3.705	0	3.705	5,7%
Eemsdelta	3.916	0	3.916	6,0%
Het Hogeland	4.646	1.064	5.710	8,8%
Midden-Groningen	5.497	397	5.894	9,0%
Westerkwartier	5.511	369	5.880	9,0%
Groningen	30.442	1.311	31.753	48,7%
Totaal	61.894	3.245	65.138	100,0%

De toerekening van een deel van de suppletie-uitkering aan het taakonderdeel B&R bedraagt circa 3,2 mln. euro. Dit bedrag is sinds 2023 niet gewijzigd. Doordat het objectieve budget B&R sinds 2023 in absolute zin is toegenomen, neemt het aandeel van de suppletie af. In 2026 is dit aandeel op totaalniveau 5,0% terwijl dit in 2023 5,8% bedroeg. Inclusief het toegerekende deel van de suppletie bedraagt het taakonderdeel B&R circa 65,1 mln. euro. Het aandeel van Het Hogeland, Midden-Groningen en Westerkwartier in het objectief budget B&R (incl. suppletie) neemt hierdoor toe. Voor de andere gemeenten neemt het aandeel af of blijft het gelijk.⁵

Totaalbeeld ontwikkeling 2024-2025

In onderstaand figuur is de ontwikkeling van de individuele gemeenten opgenomen voor 2024-2025. Dit is de som van algemene ontwikkelingen in het gemeentefonds, ontwikkeling van individuele gemeenten op kostenbepalende maatstaven en de gevolgen van de suppletie. De verticale lijn is de algemene ontwikkeling van het gemeentefonds die bij alle gemeenten in dezelfde mate doorwerkt. Bij alle gemeenten nemen de kostenbepalende indicatoren toe, maar doordat het groeitempo verschilt treden er veranderingen op in de onderlinge verhoudingen.

⁵ Voor de gemeente Groningen is ook sprake van een suppletie-uitkering, maar doordat dit een relatief beperkt deel is van de suppletie voor de gehele regio neemt het aandeel van Groningen in de bijdrage voor B&R door de suppletie-uitkering toch iets af.

Figuur 4.2: Ontwikkeling objectief budget (incl. suppletie) 2025 ten opzichte van 2024

Bij Oldambt neemt het objectief budget relatief het sterkst toe door de groei van de kostenbepalende maatstaven. Bij Het Hogeland is de ontwikkeling lager dan gemiddeld, omdat het toegerekende deel van de suppletie aan B&R een relatief groot deel uitmaakt van het objectief budget. Dit toegerekende deel van de suppletie aan B&R is constant.