
Uitkomst objectieve budgetten veiligheidsregio Groningen

Op basis van decembercirculaire 2019

Notitie

Cebeon, 27 januari 2020

1 Inleiding

De veiligheidsregio's 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. De VRG heeft Cebeon verzocht om een berekening te maken van de objectieve budgetten op basis van de decembercirculaire 2019. Deze berekening heeft betrekking op de jaren 2019-2021. Hierin wordt rekening gehouden met alle tussenliggende mutaties die hebben plaatsgevonden sinds de decembercirculaire 2018 en het effect van gemeentelijke herindelingen per 2019.

2 Algemene vertrekpunten

afzonderen uitkomst onderdeel brandweer en rampenbestrijding binnen gemeentefonds

Het gemeentefonds omvat uitkeringsformules per 'cluster' (breed taakgebied). Binnen het taakgebied Openbare Orde en Veiligheid (OOV) wordt onderscheid gemaakt tussen het onderdeel brandweer en rampenbestrijding en overige openbare orde en veiligheid (OOOV)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 brandweezorg en rampenbestrijding uit het Gemeentefonds. Deze objectieve budgetten zijn afgestemd op structurele kostenverschillen tussen typen gemeenten gerelateerd aan verschillen in gemeenten en achterliggende normenkaders.

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

- de stand van de basisgegevens per gemeente (ontwikkelingen in aantallen eenheden per verdeelmaatstaf, zoals aantal inwoners, woonruimten 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 macroontwikkeling van de totale omvang van de beschikbare middelen voor het gemeentefonds (jaarlijkse accres) voor alle taakgebieden tezamen.

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 reddingswensen, strandbewaking, lijkschouwing).

De uitkomsten in deze notitie zijn gebaseerd op de meest recente inzichten in het gemeentefonds (decembercircular 2019). Voor de uitkomsten voor 2020 en 2021 is rekening gehouden met de ontwikkeling van de uitkeringsfactoren van het gemeentefonds voor die jaren.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/krimp), gewichten en de uitkeringsfactor, resulteert dit jaarlijks per gemeente in een nieuwe score op het clusteronderdeel in het gemeentefonds.

gemeentelijke indelingen

Per 2019 is sprake van drie gemeentelijke herindelingen:

- de gemeenten Groningen, Ten Boer en Haren zijn samengevoegd tot de nieuwe gemeente Groningen;
- de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsum en Winsum zijn samengevoegd tot de gemeente Het Hogeland. Uitzondering vormt het deel van de gemeente Winsum dat tot de streek en nationaal landschap Middag-Humsterland behoort. Dit gebied, met de kernen Ezinge, Feerwerd en Garnwerd (en het daarbij behorende buitengebied) is overgegaan naar de nieuwe gemeente Westerkwartier;
- de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn zijn samengevoegd tot de gemeente Westerkwartier. Hierbij is ook het gebied gevoegd van Middag-Humsterland dat nu nog deel uitmaakt van de gemeente Winsum.

Voor deze nieuw gevormde gemeenten is vanaf uitkeringsjaar 2019 voor het eerst een stand beschikbaar van de basisgegevens voor berekening van het objectieve budget. De omvang van de kostenverklarende variabelen voor de nieuw te vormen gemeenten zijn niet zomaar een optelling van de voormalige gemeenten. Dit geldt met name voor klantenpotentiëlen (centrumfunctie), kernen en buitenwater.

Vanaf 2021 worden de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum samengevoegd tot de nieuwe gemeente Eemsdelta. Door de ligging van de woonkernen in de afzonderlijke gemeenten is het objectieve budget van de nieuwe gemeente niet zomaar gelijk aan de optelling van de huidige drie gemeenten.

herijking gemeentefonds

Er loopt momenteel een traject om te komen tot een nieuwe verdeling van het gemeentefonds. De planning is dat nieuwe verdeling in de meicircular 2020 wordt gepubliceerd en vervolgens van kracht wordt in het uitkeringsjaar 2021.

3 Ontwikkeling gemeentefonds 2019-2021

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van het objectieve budget³ in het gemeentefonds bijgesteld op basis van de decembercircular 2019. Hierbij is rekening gehouden met de ontwikkelingen (groei/krimp) in de aantallen basiseenheden, de effecten als gevolg van de gemeentelijke herindelingen, ontwikkelingen

² Voor wat betreft de basisgegevens voor de jaren 2020 en 2021 is geen rekening gehouden met de (landelijke) ramingen waarbij niet wordt gedifferentieerd voor afzonderlijke regio's/gemeenten.

³ Om aansluiting te kunnen maken met de uitkomsten op basis van de decembercircular 2019 wordt hierbij geen rekening gehouden met de opslag voor Overige Eigen Middelen (OEM). In het gemeentefonds wordt ervan uitgegaan dat gemeenten in staat zijn om zelf inkomsten te genereren en in te zetten als algemeen dekkingsmiddelen uit een aantal belastingen, inkomsten uit rente/beleggingen, grondexploitaties. In het verdeelstelsel wordt separaat rekening gehouden met inkomsten uit de OZB door middelen van een negatieve verdeelmaatstaf (tegen een gemiddeld landelijk rekentarief).

in de gewichten van de verdeling en de ontwikkeling in de uitkeringsfactoren (accessen) voor de jaren 2019-2021.

Tabel 3.1: Objectieve budgetten (ijkpuntscores) Brandweer en Rampenbestrijding voor 2019-2021 op basis van decembercirculaire 2019, absoluut (x 1.000 euro) en aandeel in totale regio in %

Gemeente	dec.circ. '18	absoluut			aandeel in totale regio in %			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Pekela	664	681	718	736	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Westerwolde	1.976	2.041	2.150	2.205	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
Veendam	1.552	1.583	1.668	1.710	3,6%	3,5%	3,5%	3,5%
Stadskanaal	1.946	1.999	2.106	2.161	4,5%	4,4%	4,4%	4,5%
Oldambt	2.745	2.850	3.002	3.079	6,3%	6,3%	6,3%	6,4%
Eemdelta (DAL)				3.615				7,5%
<i>Loppersum</i>	743	767	808		1,7%	1,7%	1,7%	
<i>Appingedam</i>	718	748	788		1,6%	1,7%	1,7%	
<i>Delfzijl</i>	1.830	1.899	2.000		4,2%	4,2%	4,2%	
Het Hogeland	4.171*	3.954	4.165	4.272	9,6%	8,8%	8,8%	8,8%
Midden-Groningen	4.017	4.047	4.263	4.365	9,2%	9,0%	9,0%	9,0%
Westerkwartier	3.876*	4.124	4.344	4.457	8,9%	9,2%	9,2%	9,2%
Groningen	19.316*	20.268	21.349	21.878	44,4%	45,1%	45,1%	45,1%
Totaal	43.553	44.961	47.360	48.478	100%	100%	100%	100%

**betreft optelling van voormalige gemeenten*

Voor de gehele regio Groningen betekent dit dat er voor 2019 ruim 1,4 mln. euro meer beschikbaar is dan in het uitkeringsjaar 2018. Dit is een toename van circa 3,2%. Voor 2020 en 2021 wordt op basis van de decembercirculaire een toename geraamd van respectievelijk 5,3% en 2,4% (cumulatief 7,7%).

ontwikkeling uitkeringsfactor

De uitkeringsfactor – de verhouding tussen de uitkeringsbasis (eenheden vermenigvuldigd met gewichten) en de totale omvang van het gemeentefonds – is voor het uitkeringsjaar 2019 ten opzichte van het uitkeringsjaar 2018 toegenomen met circa 3,2%. Dit is een neerwaartse bijstelling ten opzichte van de decembercirculaire 2018 waarbij nog werd uitgegaan van +5,2%. Deze bijstelling hangt samen met lagere Rijksuitgaven dan eerder geraamd. Door de normeringssystematiek van ‘trap-op-trap-af’ beweegt het gemeentefonds mee met de ontwikkeling van Rijksuitgaven. Voor de uitkeringsjaren 2020 en 2021 zorgt de ontwikkeling van de uitkeringsfactor voor een hoger objectief budget van 5,3% en (cumulatief) 7,7% ten opzichte van 2019.

ontwikkeling aantallen eenheden (groei/krimp)

De dynamiek in de tijd en tussen gemeenten komt tot uiting in de groei of krimp van de kostenverklarende indicatoren op het gebied van brandweezorg en rampenbestrijding. Zo zorgt een toename van het aantal inwoners of bedrijvigheid voor een hoger objectief budget. Deze ontwikkeling kan dus sterk uiteen lopen per gemeente. In totaliteit zorgt de ontwikkeling van het aantal eenheden (indicatoren) voor een afname van het objectieve budget voor 2019 ten opzichte van 2018 van +0,1%.

Bij de gemeenten Westerkwartier (+3,2%), Groningen (1,8%) en Appingedam (1,1%) neemt het objectief budget als gevolg van de ontwikkeling in het aantal eenheden het sterkst toe. Bij de gemeente Westerkwartier wordt dit vooral veroorzaakt vanwege de grenscorrectie van het gebied van de voormalige gemeente

Winsum (ruim 2.000 hectare en 3 kleine kernen). Bij de nieuwe gemeente Groningen neemt de centrumfunctie toe vanwege de herindeling met Haren waardoor 2 kernen samensmelten voor de berekening van het objectieve budget. Deze centrumfunctie komt tot uiting in lokale en regionale klantenpotentiëlen⁴, zowel van binnen de regio Groningen als ook Drenthe en Friesland. Ook neemt de mate van verstedelijking (omgevingsadressendichtheid) toe. Ten slotte stijgt de OZB-waarde van niet-woningen. In Appingedam gaat het om een stijging van het aantal woonruimten en de daarmee samenhangende stijging van de mate van verstedelijking.

Voor Het Hogeland en Midden-Groningen neemt het objectief budget als gevolg van de ontwikkeling in het aantal eenheden het sterkst af. Voor Het Hogeland (-/-8,4%) wordt dit met name veroorzaakt door:

- de grenscorrectie met de gemeente Westerkwartier;
- de maximalisering van de maatstaf buitenwater. De optelling van de voormalige gemeenten De Marne en Eemsmond ligt boven dit maximum van 10.000 hectare;
- een sterke afname van de waarde van OZB-niet woningen.⁵

Voor Midden-Groningen (-/-2,4%) hangt dit grotendeels samen met de gemeentelijke herindeling van de gemeente Groningen. De neerwaartse bijstelling wordt veroorzaakt door de grotere centrumfunctie van Groningen waardoor het aantal klantenpotentiëlen van Midden-Groningen afneemt.

herindeling Eemsdelta (DAL)

De herindeling van de nieuwe gemeente Eemsdelta per 2021 leidt tot een kleiner aandeel van -/-0,1%-punt binnen de veiligheidsregio dan de drie afzonderlijke gemeenten opgeteld. Daarbij is relevant dat de woonkernen van Appingedam en Delfzijl dusdanig dicht tegen elkaar aanliggen dat voor de berekening voor de middelen in het gemeentefonds één aaneengesloten woonkern ontstaat. Dit betekent dat voor de objectieve budgetten in het gemeentefonds (en daarbinnen het clusteronderdeel Brandweer en rampenbestrijding) wordt uitgegaan van één 1 kern minder. Daar staat tegenover dat door de grotere woonkern een grotere centrumfunctie wordt gehonoreerd (groter regionaal klantenpotentieel). Dit heeft daarmee ook invloed op het regionaal klantenpotentieel van andere gemeenten.

⁴ De aantrekkingskracht van voorzieningen in een straal van respectievelijk 20 en 60 kilometer.

⁵ Deze afname is voorgelegd aan het CBS en die heeft aangegeven dat de cijfers door de gemeente is geverifieerd.