
Relatieve omvang gemeentelijke bijdragen

Veiligheidsregio Brabant Zuidoost



Notitie

24812

9 maart 2024

1 Vraag

vraag: hoe verhoudt omvang gemeentelijke bijdragen zich tot andere regio's

De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (VRBZO) is voor de dekking van de kosten van haar taken grotendeels afhankelijk van bijdragen van de regiogemeenten. De omvang van deze gemeentelijke bijdragen is de afgelopen jaren in beperkte mate meegegroeid met maatschappelijke ontwikkelingen. Dit roept bij de VRBZO de vraag op hoe de omvang van de gemeentelijke bijdragen zich verhoudt tot die van gemeentelijke bijdragen in andere veiligheidsregio's. De VRBZO heeft daarom aan Cebeon gevraagd om via een quick scan inzicht te bieden in de verhouding van de gemeentelijke bijdragen en de objectieve budgetten in het gemeentefonds (relatief budget) voor alle veiligheidsregio's.

naast omvang ook structuurkenmerken relevant ...

Om een goed antwoord te kunnen geven op deze vraag is een vergelijking van alleen de omvang van gemeentelijke bijdragen onvoldoende. De omvang en kostenbepalende structuur van veiligheidsregio's verschillen onderling. Zo leiden aspecten als de bebouwingsdichtheid, aanwezigheid van bedrijvigheid en meerkernigheid van gemeenten tot een andere kostenstructuur van de veiligheidsregio en daarmee ook tot een andere benodigde middelenomvang om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te kunnen realiseren. Met deze kostenbepalende indicatoren wordt rekening gehouden bij de honorering van middelen in het gemeentefonds voor brandweer en rampenbestrijding (B&R). De omvang van deze honorering komt tot uiting in het objectief budget. De verhouding tussen gemeentelijke bijdragen en de objectieve gemeentelijke budgetten geeft inzicht in het relatieve budget ofwel de financiële positie van de VRBZO.

... en verschillen in regionaal takenpakket

Daarnaast kunnen er verschillen zijn in taken voor B&R die gemeenten in hun eigen begrotingen hebben ondergebracht en dus niet hebben overgedragen aan de veiligheidsregio. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitvoering van risicobeheersingstaken, het beheer van bluswatervoorzieningen, kazernes en FLO-uitkeringen. Om een goed inzicht te krijgen in het relatieve budget is deze informatie ook van belang.

inhoud notitie

In deze notitie wordt eerst stilgestaan bij hoe de budgetten van gemeenten tot stand komen (paragraaf 2). Vervolgens brengen we de relatieve budgetten B&R in beeld (paragraaf 3). We sluiten af met een korte slotbeschouwing (paragraaf 4).

2 Hoe komen objectieve budgetten van gemeenten tot stand?

Gemeenten ontvangen jaarlijks via objectieve budgetten (ijkpunten) middelen uit het gemeentefonds voor al hun taken.¹ De ijkpunten zijn gebaseerd op diepgaand onderzoek (zowel financieel als beleidsinhoudelijk) en omvatten in totaal circa 90 verschillende structuurkenmerken. De structuurkenmerken geven een objectieve indicatie van de *structurele kosten* van gemeentelijke taken, uitgaande van een gemiddelde efficiëntie en een gemiddeld voorzieningenniveau. Hoewel de rijksmiddelen vrij besteedbaar zijn, geven de ijkpunten houvast voor:

- wat de uitvoering van gemeentelijke taken mag kosten (intern en extern), rekening houdend met de specifieke omstandigheden waaronder elke gemeente zijn taken moet uitvoeren;
- welke middelen de gemeente jaarlijks beschikbaar heeft voor haar taken.

De ijkpunten bieden een objectief beoordelingskader voor de huidige uitgaven en inkomsten én een afwegingskader voor toekomstige keuzes.

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)². Voor een objectieve onderbouwing van de gemeentelijke middelen 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 en achterliggende normenkaders.

De uitkering kan per circulaire van het gemeentefonds worden berekend. Hierbij zijn verschillende elementen van belang voor de uitkomst:

- 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 macroontwikkeling 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 (decembercirculaire 2023³).

¹ Dit omvat de algemene uitkering en integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

² Het betreft 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).

³ Basisgegevens sluiten aan bij de stand van de septembercirculaire 2023 (die worden in de decembercirculaire niet geactualiseerd).

OZB en OEM

Gemeenten kunnen hun uitgaven 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 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 grondexploitaties, e.d. Met deze OEM is in het gemeentefonds rekening gehouden door een inhouding met een bedrag per inwoner. De honorering per cluster is inclusief de inkomstenpotentie uit OEM.

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 uitgaven en inkomsten van gemeenten erin zijn betrokken. 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.

Gemeenten met een groot (integraal) herverdeeleffect van de herijking gemeentefonds krijgen een positieve of negatieve suppletie. Deze suppletie wordt niet toegekend per afzonderlijk cluster in het gemeentefonds en is van tijdelijke aard. Daarom blijft de suppletie in deze analyse buiten beschouwing.

3 Relatieve budgetten veiligheidsregio's

Om de omvang van de gemeentelijke bijdragen goed te kunnen vergelijken tussen veiligheidsregio's worden deze in verhouding geplaatst tot de som van de objectieve budgetten van gemeenten voor B&R. Dit relatieve budget B&R geeft dus in feite aan welk deel van de beschikbare middelen in het gemeentefonds ter beschikking zijn gesteld voor de bijdragen aan de veiligheidsregio.

gemeentelijke bijdragen

Gegeven de aard van de analyse (quick scan) hebben we de gegevens over gemeentelijke bijdragen en totale lasten en baten ontleend aan de financiële administraties van gemeenten op basis van landelijk beschikbare Iv3-data.⁴ De uitgaven en inkomsten aan brandweer en rampenbestrijding worden verantwoord op taakveld 1.1. Binnen dit taakveld wordt de bijdrage aan de veiligheidsregio verantwoord op kostensoort 4.3.3. Wij hebben enkele globale controles toegepast om evidente omissies in de Iv3-data op te schonen, zoals gemeenten:

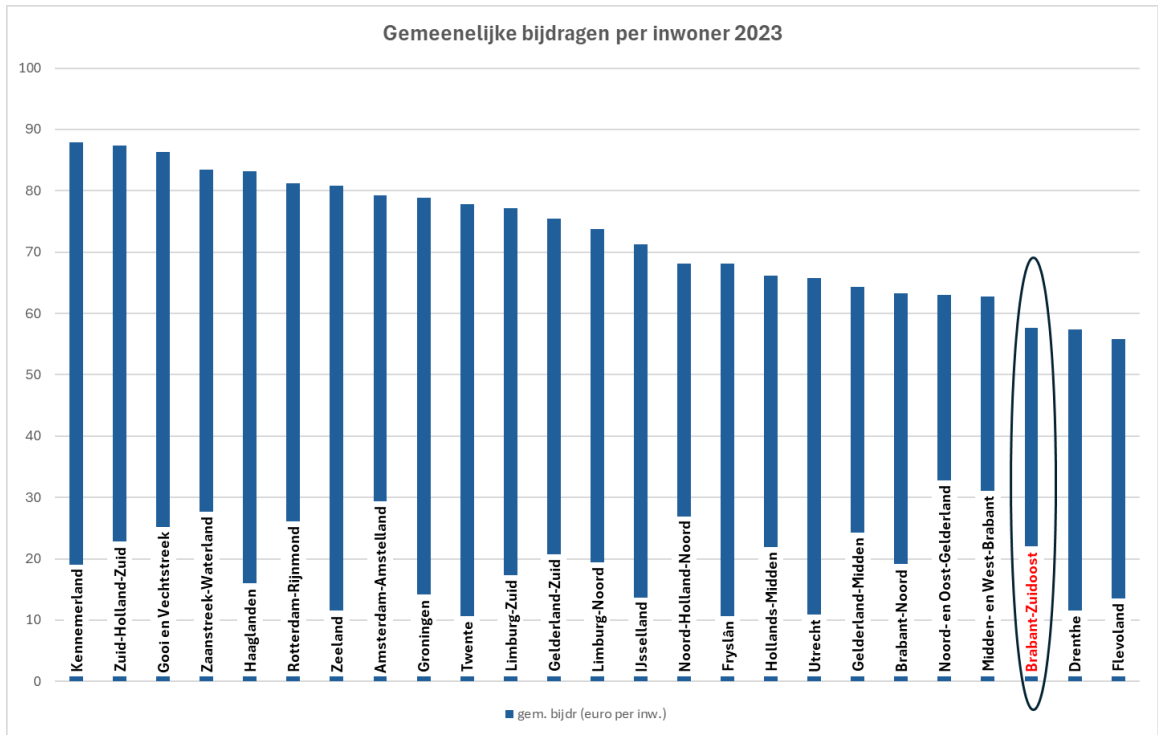
- met geen of zeer lage uitgaven op taakveld 1.1;
- met geen of een zeer lage bijdrage aan de veiligheidsregio. Bij deze gemeenten wordt de bijdrage op een andere kostensoort geboekt;
- waarbij de bijdrage aan de veiligheidsregio hoger is dan het totaal van de uitgaven op taakveld 1.1.

In de praktijk kan het ook voorkomen dat er lasten of baten op andere taakvelden worden verantwoord. Het kan dan gaan om bijdragen voor de Ghor of bevolkingszorg en kosten voor kazernes, risicobeheersingstaken of bluswatervoorzieningen. Om hiervoor te corrigeren zijn meer inspanningen nodig dan deze quick

⁴ Informatie voor Dorden, gepubliceerd door het CBS, begrotingen 2023.

scan toelaat. Uit eerder onderzoek van Cebeon is overigens gebleken dat het beperkt voorkomt dat er bijdragen op andere taakvelden worden verantwoord.

In onderstaand figuur zijn de gemeentelijke bijdragen aan veiligheidsregio's (in euro's per inwoner) weer-gegeven voor het jaar 2023. Hieruit blijkt dat de regio Kennemerland (88 euro per inwoner) de hoogste gemiddelde gemeentelijke bijdrage heeft en Flevoland de laagste (56 euro per inwoner). In de VRBZO is de bijdrage gemiddeld 58 euro per inwoner.

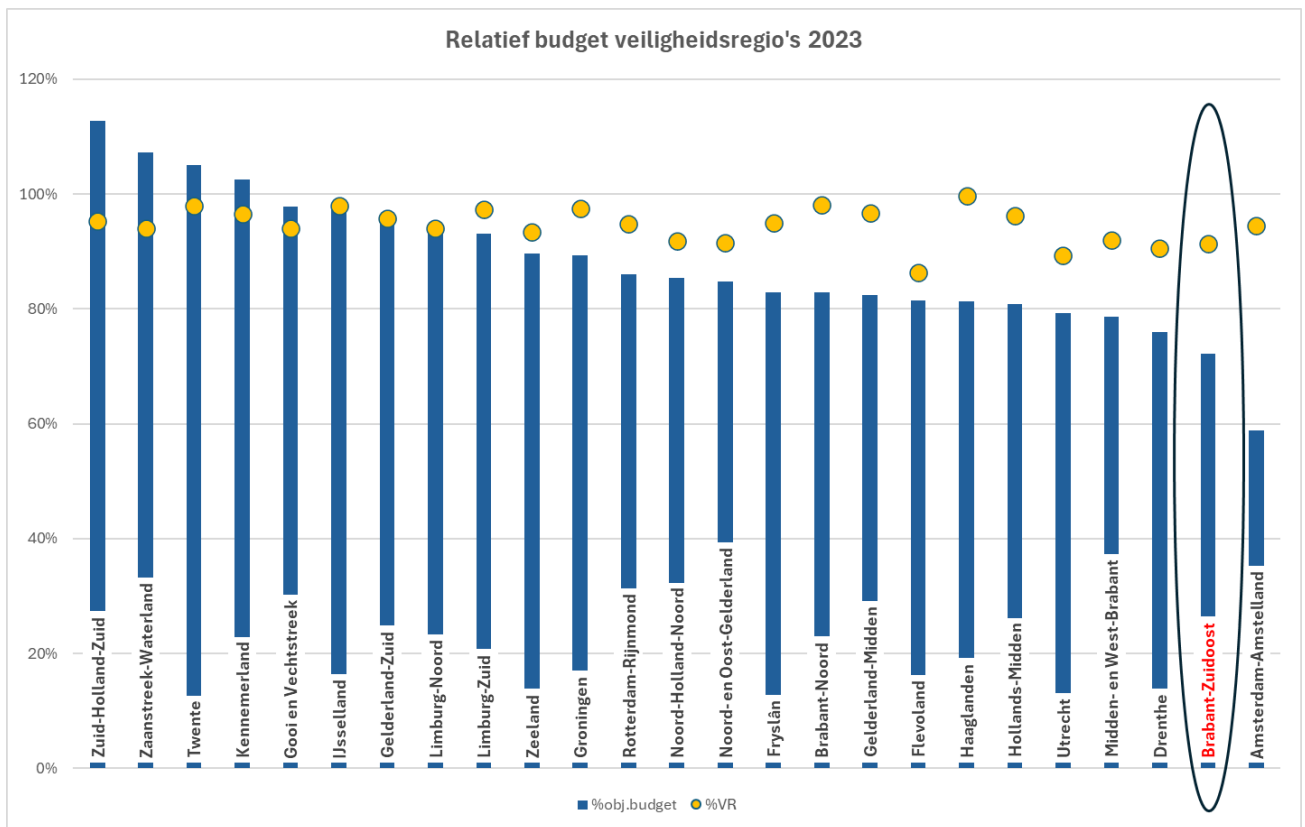


taken op gemeentelijke begroting

Gemeenten hebben een zekere keuzevrijheid welke taken zij (niet) overdragen aan de veiligheidsregio. Ook binnen één veiligheidsregio kan dit tussen gemeenten uiteenlopen. Bepaalde huisvestingskosten, risicobeheersingsproducten of kosten voor FLO staan soms nog op de gemeentelijke begroting en zijn daarmee geen onderdeel van de gemeentelijke bijdrage. Het aandeel van de totale netto lasten voor brandweer en rampenbestrijding dat aan de veiligheidsregio is overgedragen is per veiligheidsregio in beeld gebracht.

relatief budget per veiligheidsregio

In onderstaande grafiek is de omvang van het relatieve budget (blauwe kolommen) per veiligheidsregio in 2023 weergegeven, gesorteerd van hoog naar laag. Met de oranje bollen is ook het deel van de netto lasten in beeld gebracht dat op het niveau van de veiligheidsregio wordt gemaakt.



beeld VRBZO

De gemeentelijke bijdragen verschillen per regio in een bandbreedte van 59% tot 113% van het objectieve budget. Op basis van bovenstaande grafiek blijkt duidelijk dat het relatieve budget voor de VRBZO zich in vergelijking met andere veiligheidsregio's aan de onderkant van deze bandbreedte bevindt. Binnen de VRBZO wordt 72% van de beschikbare gemeentelijke middelen in het gemeentefonds voor B&R verstrekt als gemeentelijke bijdragen. Dit is 12%-punt lager dan het landelijk (gewogen) gemiddelde. Alleen in de regio Amsterdam-Amstelland, die een duidelijk afwijkende kostenstructuur heeft, is het relatieve budget kleiner.

Gemeenten binnen VRBZO hebben ervoor gekozen om een wat kleiner deel van hun netto-lasten bij de veiligheidsregio onder te brengen (zie oranje bollen in het figuur). Dit is ongeveer 91% tegen landelijk gemiddeld 95%. Dit biedt daarmee slechts in beperkte mate een verklaring voor het lagere relatieve budget voor de VRBZO.

4 Slotbeschouwing

Uit de grafiek uit de voorgaande paragraaf blijkt dat de VRBZO relatief lagere gemeentelijke bijdragen ontvangt dan veel andere veiligheidsregio's. Tenzij dit uit andere bronnen wordt gecompenseerd zou dit betekenen dat een minder hoog voorzieningenniveau kan worden gerealiseerd. Bij de andere

veiligheidsregio's is de bandbreedte groot, van meer dan het volledige objectieve budget tot minder dan 60%. Niet elke veiligheidsregio biedt een goede vergelijking met de VRBZO.

In de basis is de vergelijking het sterkst met veiligheidsregio's die vergelijkbare kostenbepalende structuurkenmerken hebben, zoals de omvang, bebouwingsdichtheid, centrumfunctie, aanwezigheid van bedrijvigheid, e.d. De veiligheidsregio's met de hoogste relatieve budgetten zijn veelal kleiner, minder verstedelijkt of kennen specifieke risicofactoren. Deze veiligheidsregio's maken daarbij andere keuzes en ook hangen verschillen samen met andere inkomsten (met name de Rijksuitkering Bdur) die deels met andere kostenbepalende structuurkenmerken worden verdeeld.

Voorts dient bij een goede referentie rekening te worden gehouden met keuzes in het takenpakket van de veiligheidsregio. Dit kan bijvoorbeeld samenhangen met specifieke risicofactoren binnen het verzorgingsgebied of aanwezigheid van bepaalde specialismen. Deze 'plustaken' kunnen soms ook worden uitgevoerd voor andere veiligheidsregio's zonder dat daar extra financiële middelen tegenover staan. Soms ligt er een organisatorische keuze aan ten grondslag om taken binnen de veiligheidsregio uit te voeren. Het kan bijvoorbeeld gaan om quick respons teams, BRZO-taken voor andere veiligheidsregio's, een coördinerende rol bij wateroverlast, gezamenlijke brandweer met grote industriële bedrijven, bevolkingszorg, strandveiligheid, aardbevingszaken, natuurbrandbestrijding, redden op hoogte en extra besteding CBRN. Bij de Ghor en bevolkingszorg kan het ook nog een keuze zijn om deze binnen de organisatie van de veiligheidsregio onder te brengen of elders.

Ten slotte is relevant welke ontwikkeling in het relatieve budget er is bij vergelijkbare veiligheidsregio's. Dit geeft inzicht of andere veiligheidsregio's de afgelopen jaren de gemeentelijke bijdragen meer of juist minder hebben verhoogd ten opzichte van de objectieve budgetten. Ook geeft dat inzicht of de herijking van het gemeentefonds heeft gezorgd voor een trendbreuk van het relatieve budget van de VRBZO.