
Gevolgen herijking gemeentefonds voor regionale financieringssystematiek

Advies aan Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost

Notitie
29 juni 2023

1 Achtergrond

objectieve budget als basis voor gemeentelijke bijdragen

De Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (VRBZO) 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 gemeentelijke bijdragen sluiten hiermee aan op de relatieve verschillen tussen gemeenten in de kostenbepalende structuurkenmerken, zoals de verdeelingsgraad en de aanwezigheid van bedrijvigheid.

herijking gemeentefonds

Op landelijk niveau is per 1 januari 2023 de nieuwe verdeling van het gemeentefonds ingevoerd. Als gevolg van deze herijking van het gemeentefonds is ook de verdeling van B&R aangepast en afgestemd op recente verschillen in kostenpatronen tussen (typen) gemeenten. Daarnaast is het aantal indicatoren teruggebracht van 11 naar 5. Gelijktijdig met de aanpassing van B&R zijn ook de andere clusters in het gemeentefonds herijkt, zowel het sociaal domein, het klassieke domein als de eigen inkomsten. Dit kan voor individuele gemeenten zorgen voor grote herverdeeffecten op totaalniveau, positief of negatief.

ingroeipad

Het Rijk heeft besloten de totale herverdeeffecten van de herijking tenminste tot en met 2025 te beperken middels een ingroeipad. Het maximale herverdeeffect is gesteld op 37,50 euro per inwoner in 2025. Gemeenten met een groter negatief herverdeeffect blijven het verschil met dit maximale herverdeeffect vooralsnog ontvangen als suppletie-uitkering. Gemeenten met een groter positief herverdeeffect dan 37,50 euro per inwoner ontvangen het verschil met het maximale herverdeeffect vooralsnog niet. Deze suppletie is niet gespecificeerd per cluster van het gemeentefonds.

Er is nog niet besloten hoe na 2025 wordt omgegaan met de resterende herverdeeffecten; de herverdeeffecten lopen voor een aantal gemeenten in de regio Brabant-Zuidoost op tot meer dan 100 euro per inwoner.

vraagstelling advies

De VRBZO heeft Cebeon gevraagd om een advies bij het vaststellen van de gemeentelijke bijdragen voor de begroting 2024. Concreet is de vraag of kan worden uitgegaan van de herijkte verdeling voor B&R of dat de aanpassing moet worden uitgesteld totdat er meer duidelijkheid is óf en hoe de resterende herverdeeffecten worden doorgevoerd.

Om tot een beoordeling van deze vraag te komen, zal eerst de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdragen 2023-2024 in beeld worden gebracht (paragraaf 2). Daarbij komt naar voren in hoeverre deze ontwikkeling samenhangt met de gevolgen van de herijking gemeentefonds. Vervolgens zal een toelichting worden gegeven op het ingroeipad (suppletie) van nieuwe gemeentefondsuitkering en zal worden geanalyseerd hoe dit zich verhoudt tot het clusteronderdeel B&R (paragraaf 3). Op die manier komt de invloed van de suppletie op de gemeentelijke bijdragen in beeld. In combinatie met de verwachte ontwikkelingen na 2025 kan zo een afgewogen advies gegeven worden.

2 Ontwikkeling gemeentelijke bijdragen

Eerst brengen we de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdragen 2023-2024 in beeld en vervolgens komt aan bod in hoeverre deze ontwikkeling samenhangt met de herijking van het gemeentefonds.

ontwikkeling 2023-2024

In onderstaande tabel zijn de gemeentelijke bijdragen van 2023 en 2024 opgenomen exclusief de bijdrage voor piketzorg, indexeringen en extra bijdragen voor 2024. Op die wijze komt de hogere of lagere bijdrage als gevolg van de veranderde verdeelsleutel goed in beeld.

Tabel 2-1: Ontwikkeling gemeentelijke bijdragen 2023-2024 in euro's (x 1.000) en %. Exclusief bijdrage piketzorg, indexeringen en extra bijdragen. Gesorteerd naar inwonertal.

Gemeente	2023		2024		ontwikkeling 2023-2024		
	x 1.000 euro	%	x 1.000 euro	%	x 1.000 euro	per inwoner	%
Reusel-De Mierden	913	1,87%	846	1,73%	- 67	- 5	- 0,14%
Heeze-Leende	978	2,00%	928	1,90%	- 50	- 3	- 0,10%
Asten	1.023	2,09%	991	2,03%	- 31	- 2	- 0,06%
Waalre	808	1,65%	947	1,94%	+139	+ 8	+ 0,29%
Son en Breugel	927	1,90%	902	1,85%	- 25	- 1	- 0,05%
Bergeijk	1.418	2,90%	1.308	2,68%	- 110	- 6	- 0,22%
Oirschot	1.122	2,30%	1.072	2,19%	- 50	- 3	- 0,10%
Someren	1.191	2,44%	1.168	2,39%	- 23	- 1	- 0,05%
Eersel	1.335	2,73%	1.245	2,55%	- 90	- 5	- 0,19%
Cranendonck	1.346	2,75%	1.264	2,59%	- 82	- 4	- 0,17%
Bladel	1.413	2,89%	1.336	2,73%	- 77	- 4	- 0,16%
Laarbeek	1.339	2,74%	1.327	2,72%	- 12	- 1	- 0,03%
Nuenen c.a.	1.235	2,53%	1.365	2,79%	+ 130	+ 5	+ 0,27%
Best	1.544	3,16%	1.655	3,39%	+ 111	+ 4	+ 0,23%
Gemert-Bakel	1.812	3,71%	1.753	3,59%	- 59	- 2	- 0,12%
Valkenswaard	1.790	3,66%	1.847	3,78%	+ 57	+ 2	+ 0,12%
Deurne	1.946	3,98%	1.830	3,75%	- 116	- 4	- 0,24%
Geldrop-Mierlo	2.087	4,27%	2.232	4,57%	+ 146	+ 4	+ 0,30%
Veldhoven	2.629	5,38%	2.557	5,23%	- 72	- 2	- 0,15%
Helmond	5.198	10,64%	5.286	10,82%	+ 89	+ 1	+ 0,18%
Eindhoven	16.800	34,39%	16.996	34,79%	+ 195	+ 1	+ 0,40%
Totaal	48.854	100,0%	48.854	100,0%	0	0	0,00%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat 7 gemeenten een hogere bijdrage gaan betalen en 14 gemeenten een lagere bijdrage. In absolute zin heeft Eindhoven (195.000 euro) het grootste nadeel en Deurne (116.000 euro) het grootste voordeel. Uitgedrukt in euro's per inwoner kent Waalre het grootste nadeel (8 euro per inwoner) en Bergeijk het grootste nadeel (6 euro per inwoner).

relatie met herijking gemeentefonds

Om zuiver te kunnen adviseren op de gestelde vraag moet duidelijk zijn in hoeverre de veranderingen in gemeentelijke bijdragen samenhangen met de gevolgen van de herijking van het gemeentefonds. Veranderingen kunnen immers ook samenhangen met groei of krimp van kostenbepalende indicatoren. Deze effecten zullen ook bij het op een later tijdstip doorvoeren van de herijking gemeentefonds blijven bestaan.

De gemeentelijke bijdragen in 2023 zijn gebaseerd op het gemeentelijke aandeel in het objectieve budget B&R dat aansluit bij de stand van de septembercirculaire 2015. Dit betekent dat de ontwikkeling in kostenbepalende indicatoren tussen 2015-2022 onderdeel uitmaakt van de wijziging in gemeentelijke bijdragen in tabel 2.1. In onderstaande tabel is dit effect afgezonderd¹ van het effect als gevolg van de herijking van het gemeentefonds.

Tabel 2-2: Ontwikkeling gemeentelijke bijdragen 2023-2024: onderscheid tussen effect ontwikkeling kostenbepalende indicatoren 2015-2022 en effect herijking gemeentefonds

Gemeente	ontwikkeling 2023-2024		effect kostenbepalende indicatoren 2015-2022		effect herijking gemeentefonds		
	x 1.000 euro	%	x 1.000 euro	%	x 1.000 euro	Per inwoner	%
Reusel-De Mierden	- 67	- 0,14%	- 50	- 0,10%	- 18	- 1	- 0,04%
Heeze-Leende	- 50	- 0,10%	- 47	- 0,10%	- 3	0	- 0,01%
Asten	- 31	- 0,06%	- 57	- 0,11%	25	+ 1	0,05%
Waalre	+139	+ 0,29%	- 20	- 0,04%	160	+ 9	0,33%
Son en Breugel	- 25	- 0,05%	- 5	- 0,01%	- 20	- 1	- 0,04%
Bergeijk	- 110	- 0,22%	- 94	- 0,19%	- 16	- 1	- 0,03%
Oirschot	- 50	- 0,10%	+ 58	+ 0,12%	- 108	- 6	- 0,22%
Someren	- 23	- 0,05%	- 27	- 0,05%	4	0	0,01%
Eersel	- 90	- 0,19%	- 81	- 0,17%	- 9	0	- 0,02%
Cranendonck	- 82	- 0,17%	- 72	- 0,15%	- 10	0	- 0,02%
Bladel	- 77	- 0,16%	- 15	- 0,03%	- 62	- 3	- 0,13%
Laarbeek	- 12	- 0,03%	- 59	- 0,12%	47	+ 2	0,10%
Nuenen c.a.	+ 130	+ 0,27%	- 50	- 0,10%	180	+ 8	0,37%
Best	+ 111	+ 0,23%	+ 11	+ 0,02%	100	+ 3	0,20%
Gemert-Bakel	- 59	- 0,12%	- 73	- 0,14%	13	0	0,03%
Valkenswaard	+ 57	+ 0,12%	- 68	- 0,14%	125	+ 4	0,26%
Deurne	- 116	- 0,24%	- 121	- 0,24%	5	0	0,01%
Geldrop-Mierlo	+ 146	+ 0,30%	- 98	- 0,20%	244	+ 6	0,50%
Veldhoven	- 72	- 0,15%	+ 14	+ 0,03%	- 87	- 2	- 0,18%
Helmond	+ 89	+ 0,18%	- 46	- 0,09%	135	+ 1	0,28%
Eindhoven	+ 195	+ 0,40%	+ 902	+ 1,82%	- 706	- 3	- 1,45%
Totaal	0	0,00%	0	0,00%	0	0	0,00%

¹ Wijzigingen tot en met de septembercirculaire 2022 zijn hierin betrokken.

Uit tabel 2.2 blijkt dat het effect van de ontwikkeling in kostenbepalende indicatoren tussen 2015-2022 tegengesteld kan zijn aan het effect van de herijking van het gemeentefonds:

- bij 5 van de 7 gemeenten die een hogere bijdrage gaan betalen is het effect van de herijking gemeentefonds groter, omdat de ontwikkeling in kostenbepalende indicatoren 2015-2022 negatief is. Het gaat om Helmond, Geldrop-Mierlo, Valkenswaard, Nuenen c.a. en Waalre. Bij Eindhoven wordt de hogere bijdrage daarentegen meer dan volledig verklaard door de ontwikkeling in kostenbepalende indicatoren 2015-2022;
- bij 9 van de 14 gemeenten die een lagere bijdrage betalen komt dit (mede) door de herijking gemeentefonds. Bij de overige 5 gemeenten wordt de lagere bijdrage volledig verklaard door de ontwikkeling in kostenbepalende indicatoren 2015-2022. Alleen bij Oirschot en Veldhoven wordt de lagere gemeentelijke bijdrage versterkt door de gevolgen van de herijking gemeentefonds.

Als gevolg van de herijking gemeentefonds gaan 11 gemeenten een hogere bijdrage betalen (nadeelgemeenten; lichtrood gearceerd) en 10 gemeenten een lagere bijdrage (voordeelgemeenten; groen gearceerd). Uitgedrukt in euro's per inwoner wordt het grootste nadeel gedragen door Waalre (9 euro per inwoner), Nuenen c.a. (8 euro per inwoner) en Geldrop-Mierlo (6 euro per inwoner). Het grootste voordeel als gevolg van de herijking komt terecht bij Oirschot (6 euro per inwoner), Eindhoven (3 euro per inwoner) en Bladel (3 euro per inwoner).

In de beoordeling van een eventueel uitstel van de gevolgen van de herijking gemeentefonds in het verdeelmodel van de VRBZO zouden effecten die zich hebben voorgedaan vóór 2023 buiten beschouwing moeten blijven. Deze effecten werden al gehonoreerd in het objectieve budget B&R, maar nog niet verwerkt in de gemeentelijke bijdrageregeling. Deze effecten zullen ook bij het op een later tijdstip doorvoeren van de herijking gemeentefonds blijven bestaan, en mogelijk nog groter worden (bijvoorbeeld bij een verdere groei van Eindhoven).

Cebeon adviseert in de toekomst meer periodiek de objectieve bijdragen als basis voor de gemeentelijke bijdragen te actualiseren. Daarmee blijven bijdragen in de pas lopen met de feitelijke ontwikkeling in de regio.

3 Ingroeipad 2023-2025

gemaximaliseerde herverdeeeffecten

De optelsom van de herverdeeeffecten in het sociaal domein, fysiek domein (waaronder B&R) en de eigen inkomsten bepaalt het totale herverdeeeffect van de herijking gemeentefonds. Voor individuele gemeenten kan het gaan om grote herverdeeeffecten. De beheerders van het gemeentefonds hebben beoordeeld dat grote herverdeeeffecten voor gemeenten niet (op korte termijn) zijn op te vangen. Voor de periode 2023 tot en met 2025 zijn maximale herverdeeeffecten verwerkt van 7,50 euro per inwoner in 2023 en 15 euro per inwoner in 2024 en 2025. Het maximale cumulatieve herverdeeeffect is per 2025 daarmee 37,50 euro per inwoner. Dit geldt zowel voor gemeenten met een positief als negatief herverdeeeffect. Gemeenten met een positief herverdeeeffect groter dan 37,50 euro per inwoner ontvangen daarmee in 2025 hun voordeel uit de nieuwe verdeling (nog) niet volledig.

In onderstaande tabel is per gemeente aangegeven of het herverdeeeffect is afgetopt. Hierbij gaan we uit van de situatie in 2025 omdat deze stand vooralsnog is bevroren voor de jaren ná 2025 in afwachting van nadere bestuurlijke besluitvorming.

Tabel 3-1: Totaal herverdeeffect herijking gemeentefonds, na aftopping in 2025 (in euro's per inwoner)

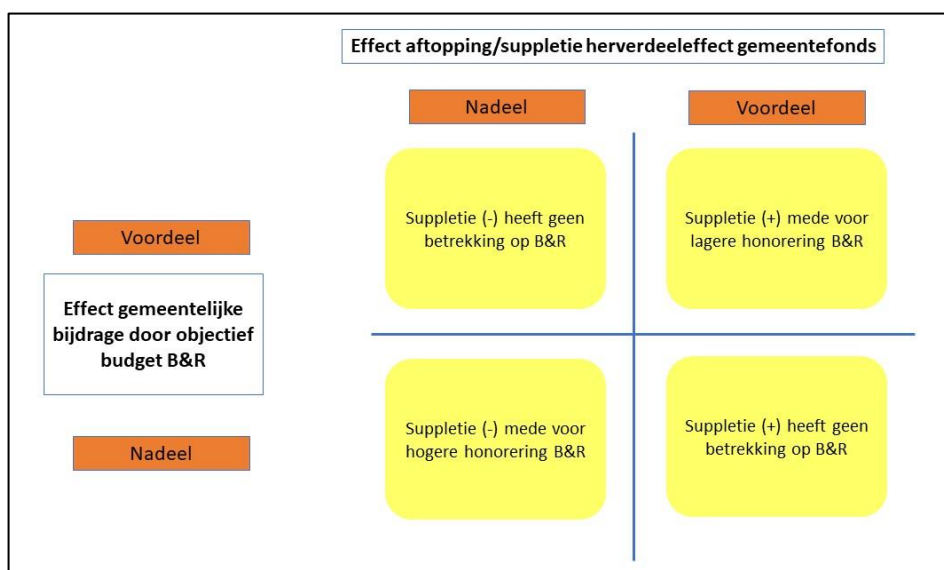
Gemeente	hve totaal	aftopping 2025	Gemeente	hve totaal	aftopping 2025
Reusel-De Mierden	- 23	- 23	Laarbeek	- 2	- 2
Heeze-Leende	- 59	- 37,50	Nuenen c.a.	- 52	- 37,50
Asten	+ 134	+ 37,50	Best	- 59	- 37,50
Waalre	- 87	- 37,50	Gemert-Bakel	+ 68	+ 37,50
Son en Breugel	- 46	- 37,50	Valkenswaard	+ 79	+ 37,50
Bergeijk	+ 10	+ 10	Deurne	+ 63	+ 37,50
Oirschot	0	0	Geldrop-Mierlo	- 46	- 37,50
Someren	+ 108	+ 37,50	Veldhoven	- 32	- 32
Eersel	- 63	- 37,50	Helmond	+ 123	+ 37,50
Cranendonck	+ 26	+ 26	Eindhoven	+ 231	+ 37,50
Bladel	- 38	- 37,50			

10 van de 21 gemeenten hebben een positief herverdeeffect van de herijking van het gemeentefonds en bij 7 van deze gemeenten wordt dit effect tot en met 2025 afgetopt. Ze ontvangen hun voordeel uit het gemeentefonds dus niet volledig. Dit zijn 'nadeelgemeenten' van het ingroeipad (negatieve suppletie). Dit nadeel is groot voor Eindhoven (193 euro per inwoner, 84%), Asten (97 euro per inwoner, 72%), Helmond (86 euro per inwoner, 70%) en Someren (70 euro per inwoner, 65%).

De overige 11 gemeenten hebben een negatief herverdeeffect van de herijking uit het gemeentefonds. Bij 8 van deze gemeenten wordt dit effect tot en met 2025 afgetopt waardoor ze (tijdelijk) dus een hogere uitkering ontvangen dan de verdeling rechtvaardigt. Hiermee zijn dit 'voordeelgemeenten' van het ingroeipad (positieve suppletie). Dit voordeel is het grootst bij de gemeente Waalre (49 euro per inwoner, 57%)

relatie met B&R

Voor de beoordeling of de herijkte objectieve budgetten voor B&R kunnen worden vertaald in de gemeentelijke bijdrageregeling is onderstaand analysekader gehanteerd. Horizontaal is het effect van de suppletie van de herijking gemeentefonds weergegeven en verticaal het effect in het objectieve budget B&R. Hierbij leidt een hogere gemeentelijke bijdrage tot een nadeel en een lager gemeentelijke bijdrage tot een voordeel. Een aftopping/suppletie bij een positief herverdeeffect is een nadeel en bij een negatief herverdeeffect een voordeel.



Een positieve suppletie heeft mede betrekking op B&R als de honorering voor deze taak in het gemeentefonds lager uitkomt. Er wordt (tijdelijk) compensatie ontvangen voor de lagere honorering. Een negatieve suppletie heeft mede betrekking op B&R als de honorering voor deze taak in het gemeentefonds hoger uitkomt. De hogere honorering in het gemeentefonds wordt dan nog niet ontvangen. In andere gevallen heeft de suppletie betrekking op andere clusters in het gemeentefonds en zorgt B&R eerder voor een dempend effect op het totale herverdeeleffect in het gemeentefonds.

Vervolgens is geanalyseerd wat de fictieve omvang is van B&R binnen de suppletie (positief of negatief). Hiervoor is het aandeel van de suppletie op het totale herverdeeleffect vertaald naar de hogere of lagere gemeentelijke bijdrage. Tenslotte kan deze fictieve omvang worden gecorrigeerd op de gemeentelijke bijdrage. In onderstaande tabel is dit per gemeente weergegeven.

Tabel 3-2: Fictieve omvang suppletie in B&R en effect op gemeentelijke bijdrage (V=Voordeel; N=Nadeel)

gemeente	voordeel /nadeel		fictieve omvang suppletie in B&R		effect gemeentelijke bijdrage	
	B&R	Suppletie	euro (x 1.000)	per inwoner	euro (x 1.000)	per inwoner
<i>Reusel-De Mierden</i>	V		0	0,0	3	0,2
<i>Heeze-Leende</i>	V	V	1	0,1	4	0,3
<i>Asten</i>	N	N	-/- 18	-/- 1,1	-/- 15	-/- 0,9
<i>Waalre</i>	N	V	0	0,0	3	0,2
<i>Son en Breugel</i>	V	V	4	0,2	7	0,4
<i>Bergeijk</i>	V		0	0,0	5	0,3
<i>Oirschot</i>	V		0	0,0	4	0,2
<i>Someren</i>	N	N	-/- 3	-/- 0,1	1	0,1
<i>Eersel</i>	V	V	4	0,2	8	0,4
<i>Cranendonck</i>	V		0	0,0	5	0,2
<i>Bladel</i>	V	V	1	0,1	6	0,3
<i>Laarbeek</i>	N		0	0,0	5	0,2
<i>Nuenen c.a.</i>	N	V	0	0,0	5	0,2
<i>Best</i>	N	V	0	0,0	6	0,2
<i>Gemert-Bakel</i>	N	N	-/- 6	-/- 0,2	0	0,0
<i>Valkenswaard</i>	N	N	-/- 66	-/- 2,1	-/- 59	-/- 1,9
<i>Deurne</i>	N	N	-/- 2	-/- 0,1	5	0,1
<i>Geldrop-Mierlo</i>	N	V	0	0,0	8	0,2
<i>Veldhoven</i>	V		0	0,0	9	0,2
<i>Helmond</i>	N	N	-/- 94	-/- 1,0	-/- 75	-/- 0,8
<i>Eindhoven</i>	V	N	0	0,0	63	0,3
Totaal			-/- 179	-/- 0,2	0	0,0

Uit bovenstaande tabel blijkt dat:

- voor 3 gemeenten (Valkenswaard, Astén en Helmond) met een hogere gemeentelijke bijdrage sprake is van een fictieve negatieve suppletie van enige omvang. Een deel van de hogere honorering in het gemeentefonds wordt (nog) niet ontvangen. Als dit effect in de gemeentelijke bijdrage zou worden betrokken is dit maximaal 1 à 2 euro per inwoner;
- voor de overige gemeenten die een hogere gemeentelijke bijdrage gaan betalen, is de fictieve negatieve suppletie kleiner. Dit leidt tot een beperkte invloed op de gemeentelijke bijdrage (0,1 à 0,2 euro per inwoner);

- voor 4 gemeenten (Eersel, Son en Breugel, Heeze-Leende en Bladel) met een lagere gemeentelijke bijdrage is sprake van een positieve suppletie. Deze gemeenten krijgen vooralsnog een hogere honorering dan op basis van de herverdeling kan worden verwacht. Het effect op de gemeentelijke bijdrage is beperkt (0,2 à 0,3 euro per inwoner);
- voor de overige gemeenten is sprake van een iets hogere gemeentelijke bijdrage, omdat de som van de gemeenten met een negatieve suppletie hoger is dan van de gemeenten met een positieve suppletie. Dit effect is maximaal 0,4 euro per inwoner.

Cebeon beoordeelt de invloed van de suppletie als gevolg van de herijking van het gemeentefonds op de gemeentelijke bijdrageregeling als zeer beperkt. Ons advies luidt om in de gemeentelijke bijdrageregeling uit te gaan van de herijkte verdeling voor het cluster B&R.

verwachte ontwikkelingen na 2025

De komende jaren speelt er een aantal vraagstukken die van invloed kan zijn op de gemeentelijke bijdrageregeling. Ten eerste kan er nadere besluitvorming plaatsvinden over de aftopping van de herverdeeeffecten van de herijking. Landelijk zijn de herverdeeeffecten van meer dan 200 gemeenten afgetopt, zowel bij positieve als negatieve herverdeeeffecten. Naar verwachting zullen de suppleties afnemen en daarmee het (fictieve) effect dat betrekking heeft op B&R.

Ten tweede vindt er nader onderzoek plaats naar specifieke vraagstukken die gevolgen kunnen hebben op de verdeling van het gemeentefonds:

- verevening eigen middelen in aansluiting op de werkelijke ontvangen overige eigen middelen van gemeenten;
- kostenpatronen bij gemeenten met specifieke kenmerken zoals grootstedelijkheid, universiteitssteden en toeristische gemeenten;
- evaluatie van de nieuwe maatstaf centrumfunctie in het verdeelmodel: de lokale centrumfunctie is onderdeel van B&R.

Deze specifieke vraagstukken kunnen een bepaalde doorwerking hebben op het clusteronderdeel B&R en/of de suppletie.

Gezien de beperkte invloed van de suppletie op de gemeentelijke bijdrageregeling adviseert Cebeon om hiermee geen rekening te houden. Het ligt in lijn der verwachting dat de suppletie verder wordt uitgebouwd en ook worden er mogelijk nog andere aanpassingen vanaf 2026 doorgevoerd. Het langer vasthouden aan de huidige verdeelsleutel doet geen recht aan de dynamiek in de regio.

Het betrachten van solidariteit met gemeenten die nu een beperkt nadeel ondervinden van de gevolgen van de herijking kan ook een precedent scheppen. Het kan ervoor zorgen dat gemeenten bij een volgende wijziging die negatief voor hen uitpakt, aanspraak willen maken op een vorm van solidariteit.