
Evaluatie financieringssysteem Hollands Midden

effect groot onderhoud clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding van het gemeentefonds en herijking BDuR

Notitie

15833 - 004

Cebeon, 28 september 2015

1 Inleiding

routekaart Cebeon 2009-2018

Bij het besluit tot regionaliseren van de brandweer in Hollands Midden was de financiële situatie van de destijds nog 28 betreffende gemeenten zeer verschillend. Er is toen afgesproken om in de periode 2009-2018 geleidelijk toe te groeien naar het absolute niveau van het objectieve budget in het Gemeentefonds voor brandweezorg en rampenbestrijding. Bij de start bedroeg het verschil tussen de 'Cebeon-norm' en de feitelijke netto-lasten ruim 6 miljoen euro (circa 16,6%) voor de hele regio. Dit verschil is in 2015 reeds afgebouwd tot 1,8 mln. euro (circa 4,0%).

In 2014-2015 heeft er groot onderhoud plaatsgevonden aan het objectieve budget ('ijkpuntscore') in het Gemeentefonds én is de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR) herijkt.¹ Voor de optelsom van de gemeenten in de regio Hollands Midden betekent dit een hoger objectief budget in het Gemeentefonds, maar voor de regio een lagere uitkering uit de BDuR. Dit gegeven heeft ook consequenties voor de 'Cebeon-norm' en de routekaart. Tegen deze achtergrond heeft het Bestuur besloten de financieringssysteematiek te evalueren en voorstellen te ontwikkelen voor het toekomstige kostenniveau.

ontwikkeling Gemeentefonds

De omvang en verdeling van het Gemeentefonds wordt beïnvloed door groei en krimp van gemeenten, taakmutaties en het accres voor alle onderscheiden taakvelden. In de periode 2009-2015 is de omvang van het Gemeentefonds verminderd als gevolg van de effecten van de economische crisis. Hierdoor zijn de Rijksuitgaven afgenomen waaraan de omvang van het Gemeentefonds is gekoppeld (trap-op-trap-af). Per 2016 wordt tevens de nieuwe verdeling van het clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding ingevoerd en neemt het volume binnen dit taakveld toe.

Tegelijkertijd hebben er in Hollands Midden een aantal gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden en zijn er per 2015 nog 19 gemeenten over.

onderzoeksvragen

Cebeon heeft voor de veiligheidsregio Hollands Midden een aantal ondersteunende werkzaamheden verricht ten behoeve van de evaluatie van de financieringssysteematiek.

Belangrijk daarbij is om vooruit te kijken en recente inzichten in de verdeling aan te reiken vanuit de werking van het gemeentefonds voor het jaar 2016 en verder. Hierin is het recente groot onderhoud aan de verdeling van het gemeentefonds meegenomen.

¹ Cebeon, Groot onderhoud clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding van het gemeentefonds en herijking BDuR, 14822-015, 19 maart 2015.

De volgende onderwerpen staan centraal:

1. Wat is de betekenis van de ontwikkeling van het clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding in het Gemeentefonds in de periode tot aan de herijking? Via berekeningen waarin alle opgetreden effecten per maatstaf worden meegenomen, komt dit tot uiting in de effecten per gemeente.
2. Wat is de betekenis van de recente herijking van het clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding in het Gemeentefonds? Via berekeningen waarin alle effecten per maatstaf worden meegenomen, komt dit tot uiting in de effecten per gemeente.
3. Hoe ziet de meerjarenraming tot en met 2019 er uit per gemeente?
4. Hoe ziet de ontwikkeling van de BDuR er uit en wat is de achtergrond van het herverdeeleffect in de BDuR voor Hollands Midden?

inhoud notitie

In deze notitie wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- algemene vertrekpunten voor de analyses (paragraaf 2);
- actualisering van de verdeling binnen de regio over de gemeenten tot en met 2016 en een toelichting van de achterliggende schakels (paragraaf 3);
- korte vooruitblik op de ontwikkeling van het gemeentefonds in de periode 2016-2019 (paragraaf 4);
- korte beschouwing over de herverdeling van de BDuR (paragraaf 5);
- samenvatting en slotconclusie (paragraaf 6).

2 Algemene vertrekpunten

Alvorens in te gaan op de gevolgen van de ontwikkelingen in het Gemeentefonds en de BDuR wordt eerst een aantal algemene vertrekpunten toegelicht.

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)².

Voor een geobjectiveerde onderbouwing van de gemeentelijke middelenbehoefte voor het dekken van de lasten van brandweezorg en rampenbestrijding wordt in Hollands Midden gebruik 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);

² 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 (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.

relatie uitkering gemeentefonds met OZB en OEM

Bij het berekenen van de uitkomsten van de ijkpuntformules die ten grondslag liggen aan de verdeling van het gemeentefonds dient rekening te worden gehouden met de inkomsten uit OZB en Overige Eigen Middelen (OEM)³ van gemeenten.

In het verdeelstelsel wordt separaat zichtbaar rekening gehouden met inkomsten uit de OZB door middel van een negatieve verdeelmaatstaf (tegen een gemiddeld landelijk rekentarief), omdat gemeenten hiermee zelf inkomsten kunnen genereren.

Ook is er sprake van een korting van de gemeentefonds uitkering voor de inkomsten uit OEM, omdat gemeenten worden geacht dit deel zelf te kunnen bekostigen. Deze korting is niet direct zichtbaar in het verdeelstelsel (kortingspercentage⁴), maar er dient wel rekening mee te worden gehouden bij het berekenen van de totale ijkpuntuitkomst.

In deze notitie worden alle uitkomsten inclusief deze OEM-opslag gepresenteerd.

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 per gemeente een nieuwe score op het clusteronderdeel in het gemeentefonds op.

gemeentelijke indeling

Bij het presenteren van uitkomsten per gemeente in deze notitie wordt uitgegaan van de gemeentelijke indeling per 2015 (inclusief de vorming van de gemeente Krimpenerwaard). Dat betekent dat in de jaren vóór een gemeentelijke herindeling de uitkomsten van voormalige gemeenten worden gesommeerd tot het resultaat van de heringedeelde gemeente.

relatie objectief budget gemeentefonds en Cebeon-norm

Bij de start van de huidige financieringssystematiek in Hollands Midden is een korting van 5,6% toegepast op het objectieve budget in het gemeentefonds voor Brandweer en Rampenbestrijding. Deze korting is destijds gebaseerd op een regionale inventarisatie van de kosten van (met name) gemeentelijke rampenbestrijding en geldt voor alle gemeenten in Hollands Midden.

In deze notitie worden alle uitkomsten gecorrigeerd met deze 5,6% korting (zonder deze korting zouden de uitkomsten derhalve hoger zijn), ook wanneer het gaat om geactualiseerde uitkomsten voor de werking van het gemeentefonds.

3. Het betreft daarbij het saldo van de inkomsten op het taakgebied overige eigen middelen, dat gemeenten kunnen inzetten als algemeen dekkingsmiddel. De inkomsten zijn afkomstig van bijvoorbeeld een aantal overige belastingen (bijv. hondenbelasting), inkomsten uit rente/beleggingen, het saldo van grondexploitaties e.d..

4. Dit percentage verschilt per taakgebied als gevolg van taakmutaties die zich in de loop der jaren voordoen. Voor het onderhavige taakgebied gaat het momenteel om circa 3,5%.

3 Actualisering verdeling per gemeente tot en met 2016

3.1 Inleiding

In het kader van de actualisering van de verdeling over de gemeenten binnen de veiligheidsregio tot en met 2016 wordt achtereenvolgens op de volgende onderwerpen ingegaan:

- eerst wordt in paragraaf 3.2 de uitkomst van de huidige (sinds 2009 alleen globaal geïndexeerde) werkwijze voor de verdeling over gemeenten binnen de veiligheidsregio Hollands Midden gepresenteerd;
- deze uitkomst van de eigen indexatie van de regio Holland-Midden tot en met 2016 wordt in paragraaf 3.3 vergeleken met de uitkomst van de geactualiseerde ijkpuntscores per gemeente voor 2016;
- in paragraaf 3.4 wordt aangegeven wat de ontwikkeling binnen het gemeentefonds was sinds de startsituatie, uitgesplitst naar een aantal tussenmomenten en belangrijke achterliggende schakels.

3.2 Huidige werkwijze bepalen binnenregionale verdeling tot en met 2016

In 2009 bedroeg het verschil tussen het overgedragen budget en de ‘Cebeon-norm’ gemiddeld 16,6%. Voor individuele gemeenten bedroeg deze afwijking soms tientallen procenten meer. In de periode 2009-2018 is een bezuinigings- en professionaliseringsproces ingezet zodat alle gemeenten naar de ‘Cebeon-norm’ konden toegroeien.

Deze ‘Cebeon-norm’ is sinds de uitgangssituatie in 2009 ‘bevroren’ in die zin dat er geen rekening is gehouden met wijzigingen in de structuur van gemeenten (bijvoorbeeld in groei of krimp van het aantal woonruimten, de bebouwingsdichtheid en bedrijvigheid) en in aanvullende wijzigingen in het gemeentefonds (zowel in de verdeling als gevolg van taakmutaties als de omvang van het clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding). De ‘Cebeon-norm’ is wel geïndexeerd voor de ontwikkeling in de gemeentelijke bijdragen.

De huidige verdeling is derhalve gebaseerd op de input vanuit een drietal ingrediënten:

- een eerste berekening van de ijkpuntscore per gemeente⁵ uit 2008 voor het jaar 2009;
- een door de regio Hollands Midden berekende normatieve korting voor alle gemeenten daarop van 5,6% (voor gemeentelijke rampenbestrijding);
- een jaarlijkse indexering gebaseerd op de publicatie van de nominale ontwikkeling (gebaseerd op het BBP uit de MEV) in de septembercirculaire (T-2) van het nieuwe begrotingsjaar, sinds 2009.

In onderstaande tabel is aangegeven wat de ontwikkeling op grond hiervan is geweest tussen de start en de verdeling voor 2016.

⁵ Cebeon, Concept-notitie Verdeelsleutel financiële lasten brandweerregio Hollands Midden, juni 2008.

Tabel 3.1: 'Cebeon-norm' 2009 en indexatie naar 2014 en 2016 zoals gehanteerd binnen de veiligheidsregio Hollands Midden (bedragen x 1.000 euro), gesorteerd op inwonertal

gemeenten	2009	2014	2016	verschil 2016-2009
Zoeterwoude	609	665	679	69
Noordwijkerhout	767	829	846	78
Hillegom	943	1.023	1.044	101
Lisse	1.012	1.095	1.117	105
Oegstgeest	1.054	1.146	1.169	115
Voorschoten	1.095	1.187	1.211	116
Waddinxveen	1.169	1.269	1.295	126
Noordwijk	1.347	1.464	1.493	145
Kaag en Braassem	1.167	1.269	1.295	128
Leiderdorp	1.325	1.433	1.461	137
Nieuwkoop	1.228	1.331	1.357	129
Bodegraven-Reeuwijk	1.493	1.617	1.650	157
Teylingen	1.563	1.699	1.733	170
Zuidplas	1.817	1.965	2.005	188
Krimpenerwaard	2.577	2.794	2.850	273
Katwijk	2.835	3.070	3.132	297
Gouda	3.977	4.309	4.395	419
Alphen aan den Rijn	5.382	5.844	5.961	580
Leiden	8.543	9.262	9.448	905
TOTAAL	39.902	43.272	44.141	4.239

Door de gehanteerde werkwijze van een 'bevroren' startsituatie gecombineerd met jaarlijkse indexeringen binnen de veiligheidsregio Hollands Midden zijn zowel de individuele gemeentelijke scores alsook de totale optelsom daarvan tussen 2009 en 2016 toegenomen van circa 39,9 miljoen tot circa 44,1 miljoen. Tussentijds was het randtotaal in 2014 een bedrag van circa 43,3 miljoen euro.

Doordat er vanaf het eerste beeld uit 2008 voor de startsituatie in 2009 en de uitkomst voor 2016 alleen sprake is geweest van een toepassing van een algemene indexering zijn weliswaar de berekende bedragen van alle gemeenten met meer dan 10% toegenomen, maar is er geen rekening gehouden met allerlei tussentijdse wijzigingen in de verdeling binnen het gemeentefonds. Welk beeld het zou opleveren als dit wel was gedaan blijkt in de volgende paragraaf.

3.3 Vergelijking eigen indexatie met geactualiseerde uitkomst gemeentefonds 2016

Met behulp van een actueel inzicht in de werking van het gemeentefonds kan worden berekend wat de uitkomsten van de ijkpuntscores⁶ per gemeente voor 2016 zijn. Deze uitkomst is berekend aansluitend bij de septembercircularisatie 2016 voor het uitkeringsjaar 2016. Hierin zijn alle tussentijdse ontwikkelingen meegenomen in de aantallen eenheden per gemeente, de aanpassingen in (gewichten van) maatstaven en de algemene ontwikkelingen in het gemeentefonds vanuit de accressen (uitkeringsfactor). Hierin is ook de definitiewijziging van woonruimten meegenomen waarin per 2016 personen in zorginstellingen (als onderdeel van het aantal personen in institutionele huishoudens) wordt meegenomen.⁷ Voor de bereke-

⁶ Dit is de fictieve bijdrage uit het gemeentefonds voor dit taakonderdeel inclusief OEM.

⁷ Per 2017 vindt er overigens nog een aanpassing plaats in deze definitie voor uitwonende studenten.

ning van 2016 is gebruik gemaakt van de meeste actuele voorlopige cijfers zoals die zijn gepubliceerd door de fondsbeheerders van het gemeentefonds.

In onderstaande tabel wordt deze geactualiseerde uitkomst (na verwerking van de algemene regionale korting van 5,6%) per gemeente vergeleken met de uitkomst van de indexatiemethode die binnen de regio is gehanteerd (zie vorige paragraaf).

Tabel 3.2: Vergelijking uitkomst door Hollands Midden zelf gehanteerde indexatie tot en met 2016 en uitkomst actuele berekening ijkpunt gemeentefonds 2016 (bedragen x 1.000 euro), gesorteerd op inwonertal

Gemeente	indexatie door regio HM naar 2016	actuele berekening ijkpunt 2016	verschil
Zoeterwoude	679	585	-/- 94
Noordwijkerhout	846	928	82
Hillegom	1.044	1.063	19
Lisse	1.117	1.257	140
Oegstgeest	1.169	1.204	35
Voorschoten	1.211	1.190	-/- 21
Waddinxveen	1.295	1.294	-/- 1
Noordwijk	1.493	1.643	151
Kaag en Braassem	1.295	1.519	224
Leiderdorp	1.461	1.471	10
Nieuwkoop	1.357	1.394	36
Bodegraven-Reeuwijk	1.650	1.930	280
Teylingen	1.733	1.748	15
Zuidplas	2.005	2.115	110
Krimpenerwaard	2.850	2.950	100
Katwijk	3.132	3.092	-/- 40
Gouda	4.395	4.066	-/- 329
Alphen aan den Rijn	5.961	5.728	-/- 233
Leiden	9.448	8.833	-/- 616
TOTAAL	44.141	44.010	-/- 131

Uit deze tabel blijkt het volgende:

- de totale omvang van de ijkpuntcores voor de regio ligt voor 2016 met 43,0 mln. euro iets lager dan de uitkomst van 44,1 mln. euro van de bevroren historische verdeling met jaarlijkse nominale indexering binnen de regio Hollands Midden;
- per gemeente is er sprake van uiteenlopende verschillen. Het individuele beeld hangt zowel af van de achterliggende ontwikkelingen in de aantallen eenheden van elke gemeente (groei/krimp/herindelings) als van overige ontwikkelingen binnen het gemeentefonds. Op de achtergronden van deze ontwikkelingen wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

Het wekt geen verbazing dat het achterwege laten van periodieke bijstellingen in de regionale verdeling binnen de regio Hollands Midden in de loop van de jaren gaat afwijken van de werkelijke ontwikkelingen in het gemeentefonds. Individuele gemeenten ontvangen inmiddels andere bedragen dan in 2009, waarbij ook de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenten verschuiven. Hieraan wordt voorbijgegaan indien de onderlinge verhoudingen worden gefixeerd.

3.4 Ontwikkelingen uitkomsten gemeentefonds sinds 2009

De ontwikkelingen in de ijkpuntscores uit het gemeentefonds sinds de eerste concept-berekeningen uit 2008 kunnen worden ontleed naar een aantal tussenmomenten en achtergronden.

Dit wordt gedaan aan de hand van de onderstaande overzichtstabel, waarin de volgende uitkomsten/tussenstanden zijn opgenomen⁸:

- de uitkomst van de eerste raming voor 2009 (uit juni 2008);
- de uitkomst van een bijgestelde raming voor 2009 (uit juni 2009);
- de actualisering van de ijkpuntscores brandweer en rampenbestrijding voor 2014;
- de uitkomsten na herijking brandweer en rampenbestrijding 2014;
- de actualisering van de herijkte verdeling naar 2016;
- het totaalverschil tussen de startsituatie en 2016.

Tabel 3.3: Ontwikkeling ijkpuntscores 2009-2016 (bedragen x 1.000 euro), gesorteerd op inwonertal

Gemeenten	Start 2009 vlg. raming uit 2008	2009 vlg. berekening 2009	oude ijkpunt score 2014	nieuwe ijkpunt score 2014	nieuwe ijkpunt score 2016	ontwikkeling 2016-2009
Zoeterwoude	609	616	511	586	585	-/- 24
Noordwijkerhout	767	786	829	939	928	160
Hillegom	943	973	1.039	1.088	1.063	120
Lisse	1.012	1.045	1.144	1.202	1.257	245
Oegstgeest	1.054	1.084	1.137	1.181	1.204	150
Voorschoten	1.095	1.124	1.184	1.227	1.190	95
Waddinxveen	1.169	1.208	1.238	1.311	1.294	125
Noordwijk	1.347	1.381	1.519	1.661	1.643	296
Kaag en Braassem	1.167	1.194	1.235	1.594	1.519	352
Leiderdorp	1.325	1.361	1.490	1.515	1.471	147
Nieuwkoop	1.228	1.258	1.182	1.509	1.394	166
Bodegraven-Reeuwijk	1.493	1.534	1.607	1.963	1.930	437
Teylingen	1.563	1.616	1.606	1.758	1.748	185
Zuidplas	1.817	1.862	1.876	2.174	2.115	298
Krimpenerwaard	2.577	2.640	2.607	2.993	2.950	373
Katwijk	2.835	2.936	3.041	3.125	3.092	257
Gouda	3.977	4.108	4.076	4.140	4.066	90
Alphen aan den Rijn	5.382	5.548	5.552	6.023	5.728	347
Leiden	8.543	8.771	8.683	8.578	8.833	289
TOTAAL	39.902	41.045	41.556	44.568	44.010	4.108

Zichtbaar zijn de volgende hoofdlijnen:

- de in 2009 aangeleverde uitkomsten voor 2009 liggen voor alle gemeenten wat hoger dan die uit 2008;
- daarna is er, mede afhankelijk van de ontwikkeling van de aantallen eenheden per gemeente, per saldo voor de meeste gemeenten sprake van verdere toename richting 2014 op grond van de oude verdeling in het gemeentefonds⁹;

⁸ Alle bedragen zijn inclusief OEM en na aftrek 5,6% (eigen korting Hollands Midden).

⁹ Belangrijkste uitzonderingen zijn de gemeenten Zoeterwoude (m.n. door een daling van de maatstaf waarde niet-woningen) en Nieuwkoop (o.a. afname aantal kernen 500).

- op grond van de herijking (op basis van basisjaar 2014) neemt de score per gemeente voor nagenoeg alle gemeenten in 2014 duidelijk verder toe¹⁰;
- daarna is er veelal sprake van een afname richting 2016. Deze afname hangt vooral samen met een achterblijvende ontwikkeling van de totale omvang van het gemeentefonds, waardoor alle scores (voor alle clusters) afnemen (de zogenaamde uitkeringsfactor daalt, waardoor er minder geld per eenheid wordt uitgekeerd). Een deel hiervan is ook het zogenaamde 2^e orde effect. De omvang van het ijkpunt Brandweer en Rampenbestrijding is weliswaar hoger door de herijking, maar omdat er geen extra middelen aan het gemeentefonds worden toegevoegd daalt de totale uitkeringsfactor enigszins (hetgeen ook terugslaat op het clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding). Uitzondering vormt de gemeente Leiden als gevolg van de definitiewijziging van woonruimten per 2016.

individuele effecten worden mede beïnvloed door de ontwikkeling van de kenmerken per gemeente

Meer gedetailleerd is er sprake van een specifieke ontwikkeling per gemeente tussen de jaren.

Door per gemeente de individuele berekening in verschillende jaren te maken, wordt de feitelijke ontwikkeling van die gemeente in het gemeentefonds gevolgd via de aantallen eenheden en de wijzigingen in de gewichten tussen de verschillende peilmomenten. Op grond daarvan blijkt dat er tussen de gemeenten duidelijke verschillen optreden in de mate waarin er sprake is geweest van groei in de aantal eenheden en daarmee een groei in de uitkeringsbasis van het gemeentefonds.

Afhankelijk van de mix van de eigen individuele ontwikkelingen op de relevante verdeelmaatstaven en de meer algemene wijzigingen in het subcluster Brandweer en Rampenbestrijding (waaronder de herijking) cq. het hele gemeentefonds (de uitkeringsfactor), ontvangt elke gemeente per jaar een gewijzigd bedrag uit het gemeentefonds. Zo ontvangen gemeenten die een duidelijke groei doormaken steeds meer middelen. Dit is ook de ‘automatische kostenoriëntatie’ die in het gemeentefonds wordt nagestreefd. Bij groei zal immers ook de behoefte aan middelen voor Brandweer en rampenbestrijding toenemen (meer objecten). Dit betekent ook dat de kosten van de veiligheidsregio voor die gemeente in de tussentijd relatief meer toenemen dan voor gemeenten die niet/nauwelijks groeien. Dit vormt een logische aanleiding om ook de gemeentelijke bijdragen (de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenten in de regio) aan de veiligheidsregio periodiek bij te stellen.

negatief effect ontwikkeling accressen gemeentefonds (dalende uitkeringsfactor) tussen 2009 en 2014

Meer in algemene zin is van belang dat de ontwikkeling van de totale voeding van het gemeentefonds de laatste jaren per saldo sterk is achtergebleven. Dit uit zich direct in de ontwikkeling van de zogenaamde uitkeringsfactor (de hoeveelheid middelen die per eenheid basisscore (aantallen eenheden maal gewichten per maatstaf) wordt uitgekeerd. Deze uitkeringsfactor bedroeg in 2009 nog circa 1,55. In de loop der jaren is deze echter afgenomen tot circa 1,49 in 2014. Dit betekent dat er per eenheid basisscore van alle gemeenten op het ijkpunt brandweer en rampenbestrijding per saldo minder geld beschikbaar is gekomen (een afname van circa 4%) tussen 2009 en 2014.

Dit verklaart ook waarom ondanks een per saldo toename van de omvang van de aantallen eenheden van veel maatstaven in de regio Hollands Midden (meer inwoners, woonruimten, bedrijven e.d.) er toch sprake is van een beperkte ontwikkeling in de totale ijkpuntscore tussen 2009 en 2014.

opwaartse correctie door herijking

Naar aanleiding van de Periodieke Onderhoudsrapportage in 2010 is voor alle taakvelden (clusters) in het gemeentefonds onderzocht of er sprake is van scheefgroei in de verdeling van de middelen. Het clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding (onderdeel van het Bredere taakveld Openbare Orde en Veiligheid) is onderzocht op basis van gegevens van het jaar 2014. Hieruit is het beeld naar voren

¹⁰ Alleen voor de meest verstedelijkte gemeente Leiden is er een beperkte daling zichtbaar. In de herijking is er vooral sprake van een extra honorering van kleinere/minder verstedelijkte gemeenten.

gekomen dat met name de kleinere, minst-verstedelijkte gemeenten, te weinig middelen uit het gemeentefonds ontvangen. Alle gemeenten tezamen gaven in 2014 op dit taakveld ook meer uit dan de objectieve budgetten in het Gemeentefonds. Naar aanleiding van dit onderzoek is per 2016 een nieuwe verdeling ingevoerd en is het volume van het clusteronderdeel opgehoogd.¹¹

Uit de tabel is af te lezen dat de herijking op basis van de gegevens 2014 een duidelijk opwaarts corrigerend effect heeft gehad. Door het opnieuw ijken aan de (intussen landelijke gestegen) feitelijke lastenpatronen van de verschillende typen gemeenten in 2014 is er in het herijkingsonderzoek weer aangesloten bij de feitelijke lastenniveaus van 2014. Voor de regio Hollands Midden heeft dit een positief effect gehad van ruim 3 miljoen euro. Tussen de gemeenten verschilt dit effect, aangezien (net als landelijk) vooral kleinere/minder verstedelijkte gemeenten een extra honorering ontvangen op grond van de herijking, terwijl dit niet of minder het geval is voor de grootste, meest verstedelijkte gemeenten.

opnieuw afname uitkeringsfactor tussen 2014 en 2016

Ook in de jaren tussen 2014 en 2016 overheerst het effect van een afname van de uitkeringsfactor. Deze UF is gedaald tot circa 1,45. Dit betekent opnieuw een afname van het uitgekeerde bedrag per eenheid van een kleine 3%, die alle gemeenten in gelijke mate treft.

Waar de werking van de uitkeringsfactor in principe alle clusters relatief even hard treft, is het wel opmerkelijk dat er tussen 2014 en 2016 enkele gerichte uitnames uit de voeding van het gemeentefonds zijn geweest die niet direct van invloed zijn op de kosten van het cluster brandweer en rampenbestrijding, maar wel via de dalende uitkeringsfactor een negatieve impact hebben. Het betreft de uitnames voor onderwijshuisvesting, een normatieve uitname voor lagere apparaatslasten (opschaling) en een taakstellende korting op het BCF. In totaal gaat het daarbij om een effect van meer dan 600 mln. euro ofwel een drukkend effect van circa 4% op de uitkeringsfactor. Dit betekent dat zonder deze uitnames de uitkeringen circa 4%-punten hoger zouden uitvallen in 2016.

effect gemeentelijke herindelingen

Tussentijds zijn er beperkte effecten van gemeentelijke herindelingen opgetreden. In het oude ijkpunt was er sprake van een vast bedrag per gemeente. Bij een gemeentelijke herindeling van gemeenten bleef er na de herindeling slechts één vast bedrag over, terwijl dat voor de herindeling voor elk van de gemeenten werd gehonoreerd. In totaal betrof het een vervallen bedrag van circa 0,4 miljoen euro.

Inmiddels zijn deze vaste bedragen (voorheen circa 70.000 euro per gemeente) uit het nieuwe, herijkte ijkpunt verdwenen. Na de regionalisering is er ook minder aanleiding om met dergelijke bedragen te werken (voorheen waren er vaste kostencomponenten omdat iedere gemeente afzonderlijk een brandweerorganisatie had, met de regionalisering vervalt dit aspect).

Omdat de thans gehanteerde bijdrageregeling in Hollands Midden nog dateert van vóór de gemeentelijke herindeling en er geen actualisering van de ijkpuntsscores voor de heringedeelde situatie heeft plaatsgevonden kan de uitkomst wel afwijken van de actuele score. Dit is een extra reden om over te gaan tot een actualisering van de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenten binnen de regio.

4 Vooruitblik op ontwikkeling gemeentefonds 2016-2019

Voordat er in de regio verder wordt nagedacht over mogelijke aanpassingen van de (grondslagen voor) de gemeentelijke bijdrageregeling en bijstelling van het ontwikkeltraject tussen de jaren is het verstandig om ook iets verder in de toekomst te kijken.

¹¹ De totale omvang van het totale Gemeentefonds is hiervoor niet aangepast.

Om een eerste indruk te krijgen van de mogelijke ontwikkelingen naar de komende jaren is gekeken naar de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van de uitkeringsfactor in het gemeentefonds.

In de septembercirculaire van 2015 is als meerjarenraming aangegeven dat de uitkeringsfactor in 2019 circa 0,3% hoger ligt dan in 2016. Dit betekent dat – ceteris paribus¹² – er rekening moet worden gehouden met een lichte stijging in de uitkering van het gemeentefonds voor het clusteronderdeel brandweer en rampenbestrijding. Wat dit per gemeente zou betekenen is in onderstaande tabel te zien.

Tabel 4.1: Ontwikkeling voeding gemeentefonds 2016-2019 (bedragen x 1.000 euro), gesorteerd op inwonertal

Gemeenten	ijkpuntscore 2016 met UF van 2016	idem met uitkeringsfactor van 2019	Ontwikkeling 2016-2019
Zoeterwoude	585	587	2
Noordwijkerhout	928	931	3
Hillegom	1.063	1.067	4
Lisse	1.257	1.261	4
Oegstgeest	1.204	1.209	4
Voorschoten	1.190	1.194	4
Waddinxveen	1.294	1.298	4
Noordwijk	1.643	1.649	6
Kaag en Braassem	1.519	1.524	5
Leiderdorp	1.471	1.476	5
Nieuwkoop	1.394	1.398	5
Bodegraven-Reeuwijk	1.930	1.937	7
Teylingen	1.748	1.754	6
Zuidplas	2.115	2.122	7
Krimpenerwaard	2.950	2.960	10
Katwijk	3.092	3.103	11
Gouda	4.066	4.080	14
Alphen aan den Rijn	5.728	5.748	20
Leiden	8.833	8.863	30
TOTAAL	44.010	44.162	152

In totaal zou er derhalve een stijging van de omvang voor de hele regio optreden van circa 0,15 miljoen euro.

Hierbij wordt aangetekend dat het beeld van de meerjarenramingen regelmatig wordt bijgesteld, mede afhankelijk van de economische perspectieven. Daarnaast zal er overigens ook een wijziging optreden in de omvang van de ijkpuntcores op grond van de ontwikkelingen in de aantallen eenheden van de individuele gemeenten in de komende jaren.

5 Ontwikkeling BDuR

Naast de gemeentelijke bijdragen ontvangt de veiligheidsregio de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR) van het Rijk. Gelijktijdig met de herijking van de middelen in het Gemeentefonds is ook de verdeling van de middelen in de BDuR onderzocht.

¹² D.w.z. zonder rekening te houden met wijzigingen in aantallen eenheden of gewichten van maatstaven na de meicirculaire 2015.

Net als voor de ontwikkeling van de inkomsten uit het gemeentefonds kan ook een beeld worden gegeven van de ontwikkelingen in de BDuR.

ontwikkeling BDuR 2009-2015

Net als voor de ontwikkeling van de middelen in het Gemeentefonds is ook de ontwikkeling van de BDuR in de periode 2009-2015 in beeld gebracht voor Hollands Midden. In deze periode is de omvang van de BDuR toegenomen, voor Hollands Midden van 2,4 miljoen euro in 2009 tot 6,9 miljoen euro in 2015.

Deze toename van de BDuR-uitkering omvat de volgende onderdelen:

- de ontwikkeling in de basisgegevens van de verdeelmaatstaven voor Hollands Midden: deze ontwikkeling heeft een zeer beperkt effect van minder dan 1%;
- ontwikkeling in taakmutaties: het betreft het wegvallen van de BTW-compensatie via gemeenten. Ter compensatie daarvan is de BDuR-uitkering voor Hollands Midden toegenomen met circa 3,2 miljoen euro;
- ontwikkeling in het accres van de BDuR: het betreft een toename van circa 1,3 miljoen euro. In deze ontwikkeling zijn de zgn. ‘versterkingsgelden’ uit het Bestuursakkoord (kabinet Balkenende IV) van landelijk 42 miljoen euro opgenomen (vanaf 2010), evenals een taakstelling in de periode 2012-2016 en loon- en prijsbijstellingen.

effect herijking BDuR

Met ingang van 2017 wordt de verdeelformule voor de BDuR aangepast op grond van de recente herijking. Het herverdeeleffect voor Hollands Midden bedraagt naar verwachting ruim +/- 0,5 miljoen euro (raming op basis van gegevens 2015, ceteris paribus voor overige ontwikkelingen). Dit herverdeeleffect is het gevolg van de gelijktijdig ingevoerde wijzigingen in de verdeling van het verhogen van het (relatieve) gewicht van de maatstaf BRZO¹³ en introductie van de maatstaf OZB-waarde van niet-woningen in de BDuR, de introductie van de BAG-definitie van de verdeelmaatstaven in de BDuR (maatstaven die zijn gerelateerd aan het aantal woonruimten (waaronder ook de omgevingsadressendichtheid) en het integraal incorporeren van de BTW-vergoeding in de maatstaven (voorheen werd hiervoor een separate vergoeding gegeven).

6 Samenvatting

Bij het besluit tot regionaliseren is afgesproken om in de periode 2009-2018 geleidelijk toe te groeien naar het absolute niveau van het objectieve budget in het Gemeentefonds voor brandweer en rampenbestrijding. In de tussenliggende jaren is deze Cebeon-norm jaarlijks geïndexeerd voor nominale ontwikkelingen, maar niet voor ontwikkelingen in het Gemeentefonds en dynamiek van gemeenten. In de periode 2009-2016 bedroeg deze indexering circa 4,2 mln. euro cumulatief.

In 2016 wordt er een nieuwe verdeling ingevoerd in de clusteronderdeel Brandweer en rampenbestrijding. Dit is aanleiding geweest om de tussenliggende ontwikkelingen in de Gemeentefonds in beeld te brengen in de Cebeon-norm. Het betreffen mutaties in de verdeling én volume in het Gemeentefonds, maar ook dynamische ontwikkelingen tussen gemeenten onderling en gemeentelijke herindelingen. Voor 2016 komt de Cebeon-norm uit op circa 44,0 mln. euro, circa 0,1 mln. euro lager dan dat er is geïndexeerd.

¹³ Besluit Rampen en Zware Ongevallen (zwarte bedrijvigheid).

Voor individuele gemeenten levert dit een wisselend beeld op. Met name de gemeenten Leiden, Alphen aan den Rijn, Gouda en Zoeterwoude hebben een lagere Cebeon-norm dan feitelijk is geïndexeerd. Vooruitkijkend naar de periode 2016-2019 is er op basis van huidige inzichten in de ontwikkeling van de uitkeringsfactor van het gemeentefonds sprake van een te verwachten stijging van circa 0,15 mln. euro.