

**1. Samenvatting voorstel**

De nieuwe verdeling van het gemeentefonds is ingevoerd per 1 januari 2023. In de vaststelling van de gemeentelijke bijdragen voor 2023 (AB, 23 juni 2022) kon hiermee nog geen rekening worden gehouden. De gemeentelijke bijdragen voor 2023 zijn (alleen) geïndexeerd op basis van de gemeentelijke bijdragen van 2022.

De vraag die voorligt is of de gemeentelijke bijdragen voor 2023 nog moeten worden aangepast op basis van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds per 1 januari 2023. Dit betekent herverdeeleffecten. Indien het bestuur hiertoe besluit betekent dit een begrotingswijziging en een zienswijzeprocedure.

Het Dagelijks Bestuur stelt aan het Algemeen Bestuur voor dat de invoering van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds per 2023 niet wordt toegepast op de gemeentelijke bijdragen 2023 zoals vastgesteld bij de Programmabegroting 2023 VRHM door het Algemeen Bestuur op 23 juni 2022, maar per 2024 (nieuwe beleidsplanperiode). Dit is consequent met het besluit voor het aanpassen van de gemeentelijke bijdragen naar aanleiding van de voorgaande herverdeling van het gemeentefonds (aanpassing per beleidsplanperiode 2016-2019). Een (administratief belastende) begrotingswijziging en zienswijze procedure in dezen is dan ook niet nodig.

**2. Algemeen**

<b>Onderwerp:</b>	Aanpassing gemeentelijke bijdragen 2023 VRHM n.a.v. nieuwe verdeling Gemeentefonds per 1 januari 2023	<b>Opgesteld door:</b>	E.H. Breider, Concerncontroller VRHM
<b>Voorstel t.b.v. vergadering:</b>	Algemeen Bestuur	<b>Datum</b>	23 februari 2023
<b>Agendapunt:</b>	6.	<b>Bijlage(n):</b>	1
<b>Portefeuille:</b>	C. Visser (DB) J.J. Zuidijk (VD)	<b>Status:</b>	Besluitvormend
<b>Vervolgtraject besluitvorming:</b>	-	<b>Datum:</b>	-

**3. Besluit**

Het Algemeen Bestuur besluit:

1. Dat de invoering van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds per 2023 niet wordt toegepast op de gemeentelijke bijdragen 2023 zoals vastgesteld bij de Programmabegroting 2023 VRHM door het Algemeen Bestuur op 23 juni 2022, maar per 2024 (nieuwe beleidsplanperiode).
2. Dit is consequent met het besluit voor het aanpassen van de gemeentelijke bijdragen naar aanleiding van de voorgaande herverdeling van het gemeentefonds (aanpassing per beleidsplanperiode 2016-2019).
3. Een (administratief belastende) begrotingswijziging en zienswijze procedure in dezen is dan ook niet nodig.

#### **4. Toelichting op het besluit**

De Veiligheidsregio Hollands Midden 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). Het absolute niveau van het objectieve niveau wordt, met een correctie voor gemeentelijke rampenbestrijding, binnen de VRHM de 'Cebeon-norm' genoemd.

De VRHM heeft Cebeon verzocht een berekening te maken van de binnen-regionale verdeelsleutel op basis van de meest recente inzichten in het gemeentefonds (septembercirculaire 2022) voor de jaren 2022-2027. Hierin wordt rekening gehouden met alle mutaties die hebben plaatsgevonden sinds de septembercirculaire 2021.

##### 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-clusters van het gemeentefonds erin zijn betrokken evenals de verevening van de inkomsten. 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. Bij het klassieke domein lag de directe aanleiding voor het onderzoek in noodzakelijk onderhoud (overhead, onwenselijk geachte maatstaven), de behoefte om de specifieke vraagpunten op te lossen en de nadrukkelijke wens om de verdeling te vereenvoudigen. De nieuwe verdeling voor B&R sluit aan bij actuele kostenpatronen – herijkt op basis van realisatiecijfers 2017 – bevat minder verdeelmaatstaven en aangepaste gewichten per maatstaf.

##### Ontwikkeling verdeling clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding

Als gevolg van de herijking van gemeentefonds is ook onderdeel B&R aangepast. Dit leidt tot een aanpassing van de gewichten van de verdeelmaatstaven per 2023 (voor het uitkeringsjaar 2022 zijn er geen mutaties).

#### **5. Kader**

##### Bestuurlijke uitgangspunten kostenniveau Brandweer Hollands Midden en financieringssystematiek gemeentelijke bijdragen vanaf 2019 (AB 31 maart 2016):

- a. het Bestuur houdt vast aan het principe om het niveau van de kosten en de gemeentelijke financiering voor brandweertzorg in Hollands Midden te realiseren voor het referentiebudget dat gemeenten via het Gemeentefonds ontvangen als fictief budget voor de brandweertaak;
- b. aanpassingen in het absoluut niveau (referentiebudget) en de bijdrage van elke gemeente wordt eenmaal in de vierjaar (gelijk de beleidsplan periode) toegepast, gebaseerd op de septembercirculaire gemeentefonds T-2 van de beleidsplan periode;
- c. indien het referentiebudget en de bijdrage van elke gemeente in een nieuwe beleidsplan periode afwijkt van de voorgaande periode, wordt dit aan het begin van een nieuwe beleidsplan periode direct aangepast;
- d. het absoluut niveau wordt gedurende de beleidsplan periode gefixeerd, maar de jaarlijkse indexering is wel van toepassing conform de methodiek Werkgroep financiële kaderstelling gemeenschappelijke regelingen;
- e. indien het referentiebudget in een nieuwe beleidsplan periode hoger is dan de voorgaande periode wordt het surplus alleen toegekend indien dit nodig is voor nieuw beleid (incl. innovatie) en financiering autonome ontwikkelingen;
- f. indien het referentiebudget in een nieuwe beleidsplan periode lager is dan de voorgaande periode worden bij de vaststelling van de begrotingsuitgangspunten de eventuele consequenties

(o.a. voor het dekkingsplan) bestuurlijk ter besluitvorming voorgelegd. In het beleidsplan zal worden aangegeven op welke taken eventuele bezuinigingsmaatregelen betrekking zullen hebben.

#### Toepassing financieringssystematiek gemeentelijke bijdragen (in de praktijk)

In de uitwerking van de begrotingen wordt bovenstaand in de praktijk als volgt toegepast:

- Het kostenniveau is het geïndexeerde referentiebudget 2009.
- Autonome- en exogene ontwikkelingen, c.q. nieuw beleid, worden per jaar en niet per beleidsplanperiode alleen toegekend na onderbouwing en bestuurlijke goedkeuring.
- Basis van facturatie is het factuurbedrag T-1.
- Dit is ook de basis van indexering voor het jaar T.
- Verdeling van een autonome of exogene stijging voor het programma Brandweer en Crisisbeheersing (taken brandweezorg en risico- en crisisbeheersing, vanaf 2020 incl. Veiligheidsbureau) vindt plaats op basis van het relatieve aandeel in de Septembercirculaire T-2.
- Verdeling van een autonome of exogene stijging voor de programma's Meldkamer Brandweer Hollands Midden (taak meldkamer) en Oranje Kolom (taak bevolkingszorg) vindt plaats op basis van het aantal inwoners per 1 januari T-2 (laatst bekende CBS-statistieken).
- Het relatief gemeentelijk aandeel wordt na groot onderhoud van het gemeentefonds herijkt.

## 6. Consequenties

	Brandweer en Crisisbeheersing	Meldkamer BrW HM	Bevolkings Zorg	Totaal VRHM
Bijdrage 2022 - factuur	50.120.277	1.127.253	635.690	51.883.220
Index 2023: 3,28%	1.643.946	36.974	20.854	1.701.774
<b>Bijdrage 2023 - factuur</b>	<b>51.764.223</b>	<b>1.164.227</b>	<b>656.544</b>	<b>53.584.994</b>
Programmabegroting 2023				
Gemeente	Brandweer en Crisisbeheersing	Meldkamer BrW HM	Bevolkings Zorg	Totaal VRHM
Alphen aan den Rijn	6.666.200	161.416	90.882	6.918.498
Bodegraven-Reeuwijk	2.285.189	50.013	28.148	2.363.350
Gouda	4.811.016	105.927	59.872	4.976.815
Hillegom	1.237.056	31.269	17.787	1.286.112
Kaag en Braasem	1.793.115	39.026	22.008	1.854.149
Katwijk	3.610.260	95.667	53.848	3.759.775
Krimpenerwaard	3.449.455	81.767	46.063	3.577.285
Leiden	10.546.600	183.480	103.184	10.833.264
Leiderdorp	1.722.824	40.318	22.637	1.785.779
Lisse	1.475.330	33.790	18.956	1.528.076
Nieuwkoop	1.625.924	41.221	23.292	1.690.437
Noordwijk	3.043.162	62.353	35.201	3.140.716
Oegstgeest	1.366.318	34.882	19.699	1.420.899
Teylingen	2.038.478	53.271	30.117	2.121.866
Voorschoten	1.406.528	37.555	21.124	1.465.207
Waddinxveen	1.546.235	38.531	22.143	1.606.909
Zoeterwoude	688.026	12.397	6.981	707.404
Zuidplas	2.452.507	61.344	34.602	2.548.453
<b>Totaal Hollands Midden</b>	<b>51.764.223</b>	<b>1.164.227</b>	<b>656.544</b>	<b>53.584.994</b>

Op basis van nieuwe verdeling Gemeentefonds per 1 januari 2023				
Gemeente	Brandweer en Crisisbeheersing	Meldkamer BrW HM	Bevolkings Zorg	Totaal VRHM
Alphen aan den Rijn	6.670.973	160.935	90.756	6.922.664
Bodegraven-Reeuwijk	2.261.388	50.435	28.442	2.340.265
Gouda	4.816.421	105.324	59.395	4.981.140
Hillegom	1.282.028	31.741	17.900	1.331.668
Kaag en Braasem	1.752.843	39.379	22.207	1.814.428
Katwijk	3.621.338	94.344	53.203	3.768.885
Krimpenwaard	3.254.693	80.919	45.633	3.381.245
Leiden	10.435.032	177.370	100.024	10.712.426
Leiderdorp	1.778.270	39.147	22.076	1.839.494
Lisse	1.422.288	32.855	18.528	1.473.670
Nieuwkoop	1.594.537	41.662	23.494	1.659.693
Noordwijk	2.947.105	62.977	35.515	3.045.597
Oegstgeest	1.458.378	35.829	20.205	1.514.413
Teylingen	2.111.285	54.033	30.471	2.195.789
Voorschoten	1.506.772	36.660	20.674	1.564.106
Waddinxveen	1.669.999	43.579	24.575	1.738.153
Zoeterwoude	580.727	12.634	7.125	600.485
Zuidplas	2.600.146	64.405	36.320	2.700.871
<b>Totaal Hollands Midden</b>	<b>51.764.223</b>	<b>1.164.227</b>	<b>656.544</b>	<b>53.584.994</b>

Verschil met vastgestelde PB2023 VRHM (o.b.v. indexatie)			
Brandweer en Crisisbeheersing	Meldkamer BrW HM	Bevolkings Zorg	Totaal VRHM
4.773	-481	-126	4.166
-23.801	422	294	-23.085
5.405	-603	-477	4.325
44.972	472	113	45.556
-40.272	353	199	-39.721
11.078	-1.323	-645	9.110
-194.762	-848	-430	-196.040
-111.568	-6.110	-3.160	-120.838
55.446	-1.171	-561	53.715
-53.042	-935	-428	-54.406
-31.387	441	202	-30.744
-96.057	624	314	-95.119
92.060	947	506	93.514
72.807	762	354	73.923
100.244	-895	-450	98.899
123.764	5.048	2.432	131.244
-107.299	237	144	-106.919
147.639	3.061	1.718	152.418
0	0	0	0

hogere bijdrage o.b.v. nieuwe verdeling GF  
 lagere bijdrage o.b.v. nieuwe verdeling GF

Verdeling programmataken Brandweer en Crisisbeheersing op basis van verdeling gemeentefonds 2023 (Gemeentefonds Septembercirculaire 2022).

Verdeling programmataken Meldkamer Brandweer en Bevolkingszorg op basis van aantal inwoners per 1 januari 2022.

## 7. Aandachtpunten / risico's

Indien het (Algemeen) Bestuur hiertoe besluit betekent dit een begrotingswijzing en een zienswijze procedure.

## 8. Historische besluitvorming

- 23-jun-2022: Verzending Programmabegroting VRHM 2023 aan gedeputeerde staten
- 23-jun-2022: Vaststelling door het Algemeen Bestuur van de Programmabegroting VRHM 2023
- 02-jun-2022: Behandeling reactie Dagelijks Bestuur op zienswijzen gemeenteraden
- 20-mei-2022: Deadline zienswijze gemeenteraden op ontwerp-Programmabegroting VRHM 2023
- 25-mrt-2022: Verzending ontwerp-Programmabegroting VRHM 2023 aan gemeenteraden voor zienswijze
- 24-mrt-2022: Instemming door het Dagelijks Bestuur van de ontwerp-Programmabegroting VRHM 2023

**Bijlage:** Notitie Cebeon, 23 december 2022, 'Objectieve budgetten Veiligheidsregio Hollands-Midden op basis van septembercirculaire 2022'.

---

# Objectieve budgetten Veiligheidsregio Hollands-Midden

op basis van septembercirculaire 2022

---

Notitie

Cebeon, 23 december 2022

---

## 1 Inleiding

De veiligheidsregio Hollands-Midden (VRHM) 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). Het absolute niveau van het objectieve niveau wordt, met een correctie voor gemeentelijke rampenbestrijding, binnen de VRHM de ‘Cebeon-norm’ genoemd.

De VRHM heeft Cebeon verzocht een berekening te maken van de binnenregionale verdeelsleutel op basis van de meest recente inzichten in het gemeentefonds (septembercirculaire 2022) voor de jaren 2022-2027. Hierin wordt rekening gehouden met alle mutaties die hebben plaatsgevonden sinds de septembercirculaire 2021.

Hiernaast is verzocht om een beeld van de financiële positie voor de inliggende gemeenten op basis van de septembercirculaire. In dit beeld wordt de ontwikkeling betrokken van het gemeentefonds, inclusief effecten van de herijking van het gemeentefonds, en onbenutte belastingcapaciteit.

---

## 2 Algemene vertrekpunten

### *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)<sup>1</sup>.

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 B&R 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 woonruimten, kernen en bedrijfsvestigingen);

---

<sup>1</sup> 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. 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 in het gemeentefonds (septembercirculaire 2022). Voor wat betreft de ontwikkeling van de basisgegevens is uitgegaan van de stand die in het uitkeringsjaar 2022 wordt gehanteerd.

### ***OZB en OEM***

Gemeenten kunnen hun middelenbehoefte 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 negatieve verdeelmaatstaf. 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 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.

### ***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 in een nieuwe uitkomst per clusteronderdeel in het gemeentefonds.

### ***relatie objectief budget gemeentefonds en Cebeon-norm***

Bij de start van de huidige financieringssysteem 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. Het verdient overigens aanbeveling om deze korting, ook tegen de achtergrond van deze actualisering, weer eens tegen het licht te houden.

### ***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 uitgavenclusters van het gemeentefonds erin zijn betrokken evenals de verevening van de inkomsten. 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. Bij het klassieke domein lag de directe aanleiding voor het onderzoek in noodzakelijk onderhoud (overhead, onwenselijk geachte maatstaven), de behoefte om de specifieke vraagpunten op te lossen en de nadrukkelijke wens om de verdeling te vereenvoudigen.

De nieuwe verdeling voor B&R sluit aan bij actuele kostenpatronen – herijkt op basis van realisatiecijfers 2017 – bevat minder verdeelmaatstaven en aangepaste gewichten per maatstaf.

### **omvang gemeentelijke bijdragen**

Om de gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio in perspectief te plaatsen kan het behulpzaam zijn om deze te vergelijken met andere regio's. In de [monitor gemeentelijke bijdragen](#) zijn de verschillen tussen veiligheidsregio's in beeld gebracht en is ook gekeken naar de gehanteerde bekostigingssystematiek en de ontwikkeling sinds 2017. Verschillen tussen veiligheidsregio's hangen mede samen met verschillen in:

- het risicoprofiel;
- het voorzieningenniveau;
- taken die gemeenten zelf verrichten;
- organisatorische keuzes.

## **3 Uitkomst 'Cebeon-norm' 2022-2027**

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van de 'Cebeon-norm' bijgesteld op basis van de septembercirculaire 2022. Hierbij is hierbij rekening gehouden met de ontwikkelingen (groei/krimp) in de aantallen eenheden ten opzichte van de stand in de septembercirculaire 2021, gevolgen van de herijking van het gemeentefonds per 2023 en de ontwikkeling in de uitkeringsfactoren/accessen tussen de septembercirculaire van 2021 en de septembercirculaire van 2022 voor de uitkeringsjaren 2022-2027.

**Tabel 3.1: 'Cebeon-norm' tussen septembercirculaire 2021 en septembercirculaire 2022 voor de jaren 2022-2027 (bedragen x 1.000 euro), gesorteerd op inwonertal**

<b>gemeenten</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>		<b>verschil</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
<b>Zoeterwoude</b>	741	823	1,4%	82	708	747	781	758	753
<b>Hillegom</b>	1.280	1.423	2,4%	143	1.563	1.648	1.723	1.673	1.662
<b>Lisse</b>	1.532	1.668	2,8%	135	1.734	1.829	1.912	1.857	1.845
<b>Oegstgeest</b>	1.483	1.606	2,7%	123	1.778	1.875	1.960	1.904	1.892
<b>Voorschoten</b>	1.472	1.587	2,6%	116	1.837	1.938	2.025	1.967	1.955
<b>Leiderdorp</b>	1.795	1.963	3,2%	168	2.168	2.287	2.390	2.322	2.307
<b>Kaag en Braassem</b>	1.909	2.103	3,5%	195	2.137	2.253	2.355	2.288	2.273
<b>Nieuwkoop</b>	1.723	1.887	3,1%	164	1.944	2.050	2.143	2.081	2.068
<b>Waddinxveen</b>	1.791	1.967	3,3%	176	2.036	2.147	2.244	2.180	2.166
<b>Bodegraven-Reeuwijk</b>	2.429	2.648	4,4%	220	2.757	2.908	3.039	2.952	2.933
<b>Teylingen</b>	2.221	2.415	4,0%	194	2.574	2.714	2.837	2.756	2.738
<b>Noordwijk</b>	3.180	3.486	5,8%	306	3.593	3.790	3.961	3.848	3.823
<b>Zuidplas</b>	2.778	3.030	5,0%	252	3.170	3.344	3.495	3.395	3.373
<b>Krimpenerwaard</b>	3.549	3.864	6,4%	315	3.968	4.184	4.374	4.249	4.221
<b>Katwijk</b>	3.890	4.179	6,9%	289	4.415	4.656	4.867	4.727	4.697
<b>Gouda</b>	5.059	5.487	9,1%	428	5.872	6.193	6.474	6.288	6.248
<b>Alphen aan den Rijn</b>	7.092	7.793	12,9%	700	8.133	8.578	8.966	8.709	8.653
<b>Leiden</b>	11.371	12.529	20,7%	1.158	12.722	13.418	14.025	13.623	13.535
<b>TOTAAL</b>	<b>55.295</b>	<b>60.458</b>	<b>100%</b>	<b>5.163</b>	<b>63.109</b>	<b>66.558</b>	<b>69.570</b>	<b>67.578</b>	<b>67.141</b>

### ***algemene ontwikkelingen***

De omvang van de ‘Cebeon-norm’ neemt voor de gemeenten binnen de VRHM in 2022 ten opzichte van 2021 (stand septembercirculaire 2021) toe met 9,3% vanwege accresontwikkelingen in het gemeentefonds en ontwikkelingen in kostenverklarende maatstaven (woonruimten, kernen en bedrijfsvestigingen). Enerzijds hangt circa 7,9% samen met de ontwikkeling in het gemeentefonds vanwege de koppeling met accres-relevante uitgaven. In het hogere accres is rekening gehouden met de ruimte onder het plafond van het BTW compensatiefonds en het incidenteel schrappen van de ophoop van de opschalingskorting. Anderzijds nemen de kostenverklarende maatstaven van de gemeenten binnen de VRHM met circa 1,5% toe ten opzichte van de stand per 2021.

De stand voor het jaar 2022 is ook circa 5,3% hoger in vergelijking met de stand in de septembercirculaire 2021 voor het uitkeringsjaar 2022. Dit is de optelsom van een hoger accres vanwege hogere Rijksuitgaven en de ontwikkeling van de basisgegevens van kostenverklarende maatstaven.

Voor 2023 en 2024 is een stijging van de objectieve budgetten van respectievelijk 4,4% en 5,5% voorzien. In deze ontwikkeling is rekening gehouden met de gevolgen van de herijking van het gemeentefonds en ontwikkeling van het gemeentefonds voor een hoger geraamd accres. Voor 2026 en 2027 is een negatieve ontwikkeling geraamd van cumulatief 3,5% omdat de koppeling met de rijksuitgaven wordt losgelaten en het accres wordt bijgesteld op basis van jaarlijkse loon- en prijsontwikkelingen.<sup>2</sup>

### ***ontwikkeling eenheden verdeelmaatstaven***

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 hogere ‘Cebeon-norm’. Deze ontwikkeling kan dus sterk uiteen lopen per gemeente. Voor individuele gemeenten varieert de ontwikkeling van kostenverklarende indicatoren voor 2022 in een bijstelling van -0,4% tot +3,3%.

De gemeenten met krimp of beperkte groei van kostenverklarende indicatoren zijn Katwijk (-0,4%), Voor- schoten (+0,0%), Oegstgeest (+0,5%) en Gouda (+0,6%). Dit hangt bij deze gemeenten grotendeels samen met een negatieve ontwikkeling van WOZ-waarde van niet-woningen.

De gemeenten met de sterkste toename zijn Hillegom (+3,3%), Zoeterwoude (+3,2%), Kaag en Braassem (+2,3%) en Leiden (+2,3%). Deze toename hangt vooral samen met uitbreiding van de woningvoorraad, die bij deze gemeenten ook gepaard gaat met van een hogere gemiddelde verstedelijkingsgraad door uitbreiding binnen bestaande bebouwing. Daarnaast is bij Hillegom en Kaag en Braassem sprake van een toename van WOZ-waarde van niet-woningen.

### ***ontwikkeling verdeling B&R***

Als gevolg van de herijking van gemeentefonds is ook onderdeel B&R aangepast. Dit leidt tot een aanpas- sing van de gewichten van de verdeelmaatstaven per 2023 (voor het uitkeringsjaar 2022 zijn er geen muta- ties). In onderstaande tabel is weergegeven wat het aandeel is van de verdeelmaatstaven die in het objectief budget voor 2022 en 2023 worden gehonoreerd.

---

<sup>2</sup> Ondanks een eenmalige uitkering van 1 miljard euro in 2026.



Tabel 3.2: Aandeel kostenverklarende indicatoren in objectief budget B&R voor 2022 en 2023

<i>Kostenverklarende indicatoren</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>Woonruimten</i>	40%	41%
<i>Verstedelijkingsgraad</i>	29%	27%
<i>Bebouwde oppervlakte</i>	2%	
<i>Kernen met 500 adressen</i>	9%	8%
<i>Kernen met 25 adressen</i>	1%	
<i>Klantenpotentiëlen: lokaal en regionaal</i>	4%	
<i>Oppervlakte land en buitenwater</i>	1%	
<i>Lokale centrumfunctie</i>		8%
<i>Bedrijfsvestigingen</i>	2%	17%
<i>WOZ-waarde niet-woningen</i>	12%	

In de nieuwe verdeling is het aantal kostenverklarende indicatoren teruggebracht van 11 naar 5:

- de maatstaf woonruimten krijgt een groter gewicht en vervangt daarmee ook de maatstaf bebouwde oppervlakte. Per saldo leidt dit tot een negatief herverdeeeffect, maar voor individuele gemeenten brengt dit soms grotere herverdeeeffecten met zich mee;
- het gewicht van de maatstaf omgevingsadressendichtheid neemt af. Voor sterk verstedelijkte gemeenten leidt dit tot een negatief herverdeeeffect;
- het gewicht van de maatstaf kernen (met minstens 500 adressen) neemt iets af en daarnaast verdwijnt de maatstaf kernen (met minstens 25 adressen) die een beperkter gewicht had;
- bedrijvigheid wordt alleen nog gehonoreerd via het aantal bedrijfsvestigingen en niet meer via WOZ-waarde van niet-woningen. Voor gemeenten met een relatief hoge WOZ-waarde leidt dit tot negatieve herverdeeeffecten;
- en wordt een nieuwe verdeelmaatstaf voor de centrumfunctie geïntroduceerd. Deze maatstaf drukt de aantrekkingskracht van een woonkern op omliggende woonkernen uit. Deze aantrekkingskracht wordt gemeten bij de afstand over de weg. Uit het onderzoek blijkt dat de lokale centrumfunctie (tot 20 km) meer past bij de taak van crisisbeheersing en brandweer dan de regionale centrumfunctie. Naast de regionale centrumfunctie verdwijnen ook de maatstaven voor land en buitenwater.

Voor de gemeenten binnen VRHM is sprake van een negatief herverdeeeffect<sup>3</sup> voor B&R van gemiddeld -2%. Van de 18 gemeenten hebben 6 gemeenten een positief herverdeeeffect voor B&R en 12 gemeenten een negatief herverdeeeffect. Gemeenten met het grootste positieve herverdeeeffect zijn Voorschoten (+9%), Oegstgeest (+4%), Leiderdorp (+4%) en Hillegom (+3%). Dit hangt vooral samen met de hogere honorering voor de centrumfunctie en voor de honorering van bedrijvigheid. Gemeenten met het grootste negatieve herverdeeeffect zijn Zoeterwoude (-19%), Leiden (-4%) en Kaag en Braasem (-4%). Voor Zoeterwoude hangt dit vooral samen met de honorering voor bedrijvigheid die via het aantal bedrijfsvestigingen loopt en niet meer via ook de WOZ-waarde van niet-woningen. Leiden heeft een negatief herverdeeeffect door een lagere honorering van de verstedelijkingsgraad en Kaag en Braasem heeft een negatief effect vanwege de lagere honorering per kern.

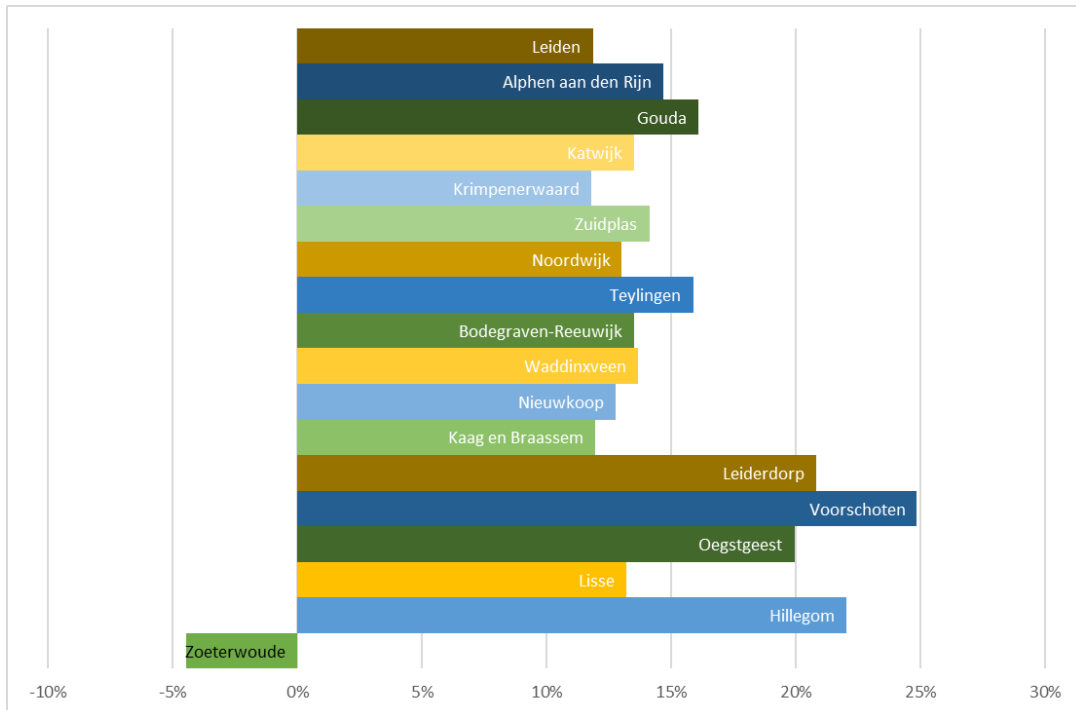
### ***totaalbeeld ontwikkeling 2021-2023***

In onderstaand figuur is de ontwikkeling van de individuele gemeenten opgenomen voor 2021-2023. Dit is de som van algemene ontwikkelingen in het gemeentefonds, ontwikkeling van individuele gemeenten op kostenverklarende maatstaven en de ontwikkeling van de verdeling van het cluster B&R als gevolg van de

<sup>3</sup> Bij de herverdeeeffecten voor B&R is geen rekening gehouden met het ingroeipad en aftopping van herverdeeeffecten voor het gehele gemeentefonds.

herijking van het gemeentefonds. De verticale lijn is de algemene ontwikkeling van het gemeentefonds; bij gemeenten aan de linkerzijde van de lijn nemen de kostenverklarende variabelen af, aan de rechterzijde nemen deze toe.

**Figuur 3.1: Ontwikkeling Cebeon-norm 2021-2023 op basis van septembercirculaire 2022.**



## 4 Analyse financiële positie

Om inzicht te krijgen in de financiële positie van de inliggende gemeenten van VRHM is alleen het herverdeeffect van B&R te beperkt. Binnen het totale gemeentefonds maakt het clusteronderdeel B&R slechts een beperkt deel uit. Dit betekent dat het herverdeeffect van B&R kan afwijken van het integrale herverdeeffect van de herijking waarin naast effecten van andere clusters in het klassieke domein, ook herverdeeffecten in het sociale domein en inkomstenverevening worden meegewogen. Daarnaast wordt de analyse uitgebreid of eventuele negatieve herverdeeffecten kunnen worden opgevangen door de onbenutte OZB-belastingcapaciteit.

### **herverdeeffecten gemeentefonds**

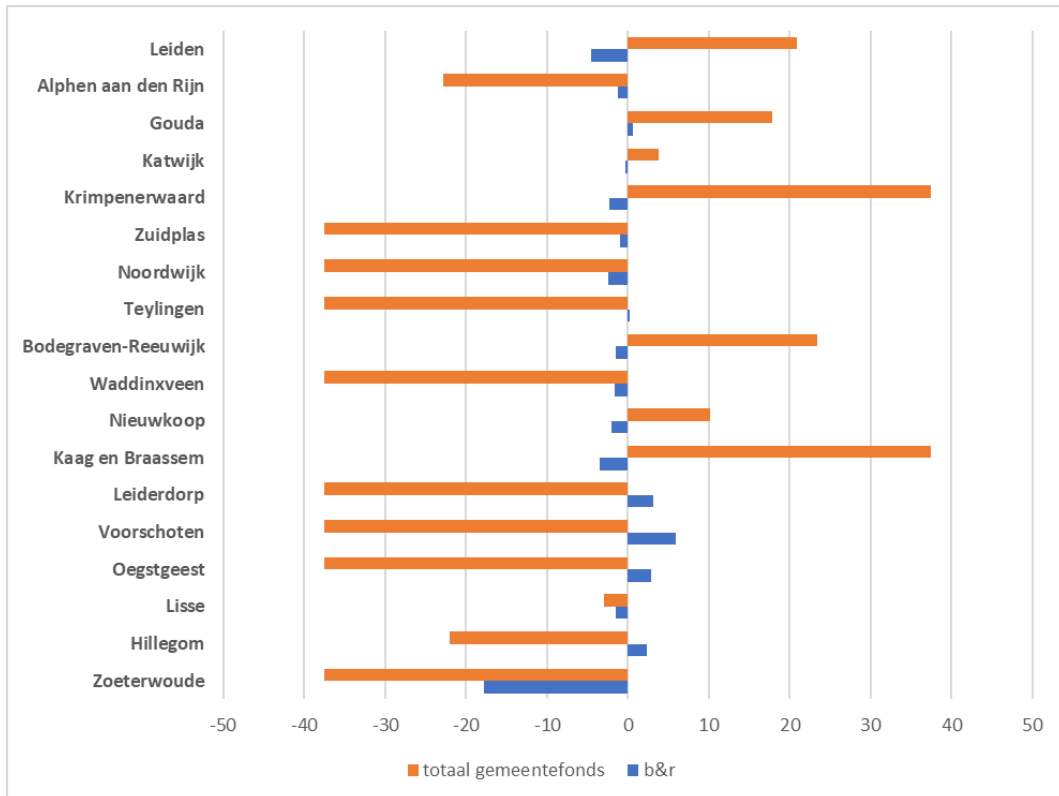
Voor het integrale herverdeeffect van de herijking van het gemeentefonds is een aftopping en ingroeipad van toepassing tot maximaal 37,50 euro per inwoner tot en met 2025. De situatie na 2025 is afhankelijk van nadere besluitvorming. In 2025 wordt dus voorsnog het structurele niveau van de herijking bereikt.

In onderstaande grafiek is het herverdeeffect van B&R (blauwe staven) afgezet tegen het totaal van het gemeentefonds (oranje staven)<sup>4</sup> waarbij rekening is gehouden met de aftopping. Deze herverdeeffecten zijn uitgedrukt in euro's per inwoner. Voor de gemeenten binnen de regio Hollands-Midden is sprake van een negatief herverdeeffect van gemiddeld 5 euro per inwoner. Er zijn 11 gemeenten met een negatief

<sup>4</sup> Stand meicirculaire 2022.

herverdeeleffect dat voor Zuidplas, Noordwijk, Teylingen, Waddinxveen, Leiderdorp, Voorschoten, Oegstgeest en Zoeterwoude wordt afgetopt tot 37,50 euro per inwoner. Daar staan 7 gemeenten met een positief herverdeeleffect tegenover dat bij Krimpenerwaard en Kaag en Braassem wordt afgetopt.

**Figuur 4.1: Herverdeeleffect B&R en totaal gemeentefonds per 2025 in euro's per inwoner**



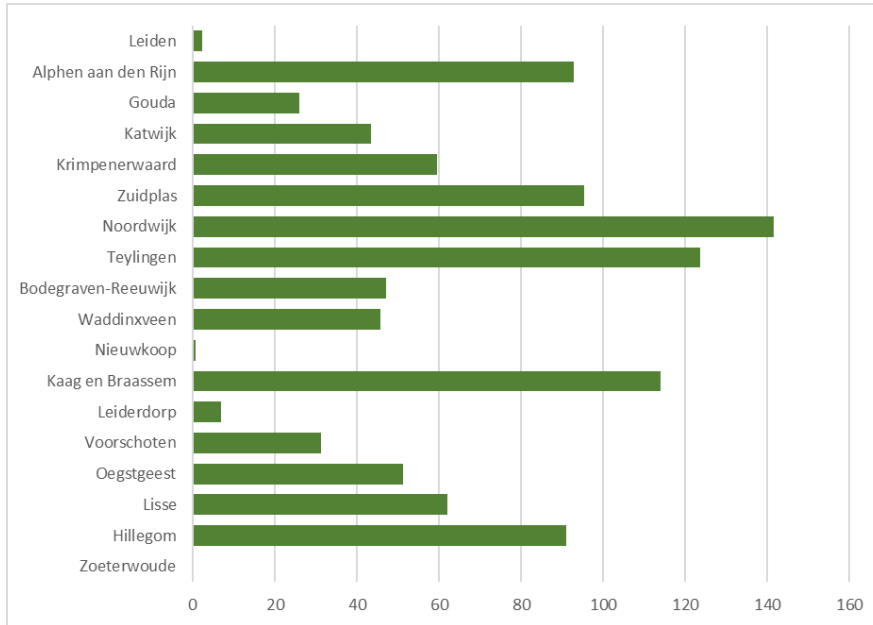
### ***onbenutte OZB-belastingcapaciteit***

De gemeenten met een negatief herverdeeleffect worden dus geconfronteerd met een structureel lagere Rijksuitkering en zullen dit moeten compenseren met taakstellingen of hogere belastinginkomsten. Er is geanalyseerd in hoeverre gemeenten in staat zijn om het negatieve herverdeeleffect op te vangen door verhoging van hun OZB-tarieven. Bij het bepalen van de onbenutte OZB-belastingcapaciteit is aansluiting gezocht bij de voorwaarde voor de aanvraag van art.12 van de Financiële Verhoudingswet om aanspraak te kunnen maken op een extra bijdrage uit het gemeentefonds. Hiervoor dienen gemeenten OZB-tarieven te hanteren die minimaal 20% hoger zijn dan landelijk gemiddeld. Bij gemeenten die lagere OZB-tarieven hanteren is sprake van onbenutte OZB-belastingcapaciteit. In deze analyse zijn zowel de OZB-tarieven voor woningen als niet-woningen<sup>5</sup> betrokken.

Uit onderstaand figuur blijkt dat de onbenutte OZB-belastingcapaciteit bij de meeste gemeenten oploopt tot meerdere tientallen euro's per inwoner (bij enkele gemeenten meer dan 100 euro per inwoner). Alleen de gemeente Zoeterwoude heeft geen onbenutte OZB-belastingcapaciteit en bij de gemeenten Nieuwkoop, Leiden en Leiderdorp is die zeer beperkt.

<sup>5</sup> Coelo, gemeentelijke belastingen 2022.

**Figuur 4.2: Onbenutte OZB-belastingcapaciteit 2022 (in euro's per inwoner)**



#### ***resterende financieel tekort***

Voor 8 van 11 gemeenten met een negatief herverdeeeffect is de onbenutte OZB-belastingcapaciteit groter dan dit herverdeeeffect. Voor Leiderdorp, Zoeterwoude en Oegstgeest is de onbenutte OZB-belastingcapaciteit kleiner dan het herverdeeeffect van het gemeentefonds. Dat betekent dat deze gemeenten de gevolgen van de herijking niet kunnen opvangen door een hoger OZB-tarief te vragen. Deze gemeenten dienen dus aanvullende maatregelen te treffen om hun financiële positie gezond te houden. Als de onbenutte OZB-belastingcapaciteit volledig wordt ingezet zijn er aanvullende maatregelen nodig voor Leiderdorp van ca. 31 euro per inwoner (ongeveer 0,8 mln. euro), voor Voorschoten van ca. 6 euro per inwoner (ongeveer 0,2 mln. euro) en voor Zoeterwoude van ca. 37,50 euro per inwoner (ongeveer 0,3 mln. euro).

#### ***resterende vraagstukken***

De komende jaren 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 maatstaf eenpersoonshuishoudens;
- de kosten van bestuur en ondersteuning.

Daarnaast speelt er nog een aantal vraagstukken die vanaf het jaar 2026 van invloed kunnen zijn op de financiële positie van gemeenten. Ten eerste kan er nadere besluitvorming plaatsvinden over de aftopping van de herverdeeeffecten van de herijking. Voor meer dan 200 gemeenten zijn de herverdeeeffecten afgetopt, zowel bij positieve als negatieve herverdeeeffecten. Een bijstelling van deze aftopping kan dus een groot effect hebben op de gemeentefondsuitkering van veel gemeenten. Ten tweede speelt de aanpassing van de normeringssystematiek van het accres van het gemeentefonds waarbij vanaf 2026 de koppeling met de Rijksuitgaven wordt losgelaten en er alleen nog sprake is van loon- en prijscompensatie. Bij de huidige accresramingen zorgt dit voor een duidelijk lager accres. In het coalitieakkoord is opgenomen dat daarbij ook mogelijkheden voor een groter belastinggebied worden betrokken.