
Gemeentelijke verdeelsleutel externe veiligheid

eindrapportage

Rien Bruins

20808

26 mei 2020

1 Inleiding

aanleiding

In 2018 heeft Cebeon in opdracht van de provincie Zuid-Holland, als landelijk coördinator Impuls Omgevingsveiligheid, onderzoek verricht naar de uitgaven van externe veiligheid (EV) bij gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. De uitkomsten van dit onderzoek bieden aanknopingspunten voor een objectieve verdeling van de middelen voor externe veiligheid.

doel onderzoek

Het onderhavige onderzoek heeft als doel het ontwikkelen van een nieuwe verdeelsleutel voor een verdeling van middelen voor gemeentelijke taken inzake externe veiligheid. Het betreft taken in de sfeer van ruimtelijke ordening en vergunningverlening, toezicht en handhaving. Gemeenten zijn op deze taakgebieden het bevoegd gezag, maar de taken worden in belangrijke mate uitgevoerd door omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

Deze uitvoerende diensten ontvangen momenteel middelen voor de uitvoering van de genoemde EV-taken via de Impuls omgevingsveiligheid (IOV), cluster c.q. deelprogramma 4. De nieuwe verdeelsleutel voor gemeenten moet worden gebaseerd op de aanwezigheid van risicobronnen in combinatie met structuurkenmerken vergelijkbaar met de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. De verdeling dient afgestemd te worden op het relevante deel¹ van de uitgavenpatronen voor lokaal EV-beleid in 2016, zoals die in beeld zijn gebracht in het eerdere onderzoek uit 2018.

begeleiding onderzoek

Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld, met daarin vertegenwoordigers van de provincie Zuid-Holland, de VNG, het IPO en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

inhoud rapportage

In voorliggende rapportage wordt verslag gedaan van de werkzaamheden die hebben geleid tot een verdeelsleutel voor de middelen ten behoeve van lokaal EV-beleid. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- hoofdstuk 2: ontwikkeling verdeelsleutel;
- hoofdstuk 3: uitkomsten verdeelsleutel;
- hoofdstuk 4: slotbeschouwing en aanbevelingen.

¹ Het gaat om de uitgaven van omgevingsdiensten en veiligheidsregio's in het kader van vergunningverlening en RO-advisering.

2 Ontwikkeling verdeelsleutel

objectivering uitgaven EV-taken in verdeelsleutel

Uit eerder onderzoek² is gebleken dat de kosten van EV-taken kunnen worden geobjectiveerd, doordat er sprake is van een relatie tussen deze kosten en (objectieve) structuurkenmerken van geografische gebieden zoals inwonertal, bebouwingsdichtheid en aanwezigheid van bronnen van gevaarlijke stoffen (bedrijven, transportroutes en buisleidingen). Deze objectieve kenmerken bieden daarmee een goede basis voor een sleutel om de middelen voor EV-taken te verdelen.

achtergronden regionale uitgavenverschillen: structuurkenmerken en eigen keuzes

Uitgaven aan EV-taken worden niet alleen beïnvloed door structuurkenmerken, maar ook door eigen keuzes van bevoegd gezagen en uitvoerende diensten. Het gaat daarbij om lokale beleidskeuzes omtrent het voorzieningen-niveau (aantal voorzieningen en/of kwaliteit) of de uitvoeringspraktijk (werkwijze, organisatie, efficiëntie). De financiële effecten van dergelijke eigen keuzes dienen in een geobjectiveerde verdeelsleutel buiten beschouwing te blijven. Wanneer de verdeelsleutel is afgestemd op het geobjectiveerde deel van de feitelijke uitgaven, kunnen de aansluitverschillen (i.e. het verschil tussen de uitkomst van de sleutel en de feitelijke uitgaven) idealiter worden verklaard door endogene factoren.

gevolgde werkwijze

De werking van de verdeelsleutel is afgestemd op de eerder bij uitvoerende diensten geïnventariseerde uitgaven aan EV-taken in 2016.³ Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar VTH-taken en RO-taken. Tijdens het onderzoek is afgesproken deze uitgavenpatronen globaal te toetsen bij provincies en veiligheidsregio's, waarbij meteen is geïnventariseerd hoe de uitgaven zich in de periode 2016-2019 globaal hebben ontwikkeld volgens inschatting van de provincies en veiligheidsregio's.⁴

Aangezien het gaat om een gemeentelijke verdeelsleutel, zijn alle basisgegevens voor de verdeelsleutel verzameld op gemeentelijk niveau. Deze verdeelsleutel is vervolgens afgestemd op de feitelijke uitgavenpatronen van uitvoerende diensten per provincie.⁵ De uitkomsten van de verdeelsleutel zijn vervolgens globaal getoetst op actuele inventarisatie bij provincies en veiligheidsregio's van uitgaven aan EV-taken in de periode 2016-2019.

gebruikte basisgegevens

Ten behoeve van de ontwikkeling van de verdeelsleutel is gebruik gemaakt van basisgegevens omtrent regionale structuurkenmerken en financiële gegevens.

² Cebeon, *Kengetallen externe veiligheid, objectivering kosten lokale EV-taken*, 18 oktober 2018.

³ Destijds zijn ook aanvullende uitgaven aan EV-taken door bevoegd gezagen geïnventariseerd bij een aantal gemeenten en provincies. Door de beperkte respons biedt deze informatie onvoldoende houvast voor het ontwikkelen van een verdeelsleutel op gemeentelijk niveau.

⁴ Voor de veiligheidsregio's is deze informatie aangereikt door de veiligheidsregio Friesland. De provincies zijn afzonderlijk benaderd met een uitvraag waarop van 11 provincies respons is ontvangen. Voor de andere provincie is aangenomen dat de actuele inzichten ongewijzigd zijn ten opzichte van de eerdere opgave voor 2016.

⁵ Aangezien de regionale indeling van omgevingsdiensten en veiligheidsregio's niet gelijk is, is dit het laagste aggregatieniveau waarop uitgaven aan EV-taken beschikbaar zijn.

Het gaat om de volgende structuurkenmerken:

- actuele gegevens over de aanwezigheid van risicobronnen per gemeente:⁶
 - het aantal bedrijven dat werkt met gevaarlijke stoffen, op basis van het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar typen bedrijven (BRZO,⁷ BEVI categoriaal, BEVI niet-categoriaal) en ligging (binnen of buiten de bebouwde kom)⁸;
 - de invloedgebieden⁹ van transportroutes voor gevaarlijke stoffen, op basis van de Signaleringskaart externe veiligheid. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar modaliteiten (buisleidingen, spoor, wegen en water) en ligging (binnen of buiten de bebouwde kom);¹⁰
- inwonertallen en omgevingsadressendichtheid¹¹ per gemeente (bron: CBS). Deze structuurkenmerken worden o.a. gebruikt als verdeelmaatstaven in het gemeentefonds;¹²
- informatie omtrent de geografische indeling van gemeenten naar regio's (provincies, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's);

Daarnaast is gebruik gemaakt van de volgende financiële informatie:

- uitgaven en inkomsten in het kader van lokaal beleid externe veiligheid in 2016 op basis van een inventarisatie bij alle omgevingsdiensten en veiligheidsregio's, inclusief aanvullende uitgaven door bevoegd gezagen op basis van een steekproef van gemeenten en provincies;¹³
- een actuele inventarisatie bij provincies van de totale uitgaven aan lokaal EV-beleid door uitvoerende diensten en bevoegd gezagen per provincie in de periode 2016-2019;
- de beschikbare middelen in het kader van het IOV voor de jaren 2016-2019.

ontwikkeling uitgaven aan EV-taken

In het eerder genoemde onderzoek naar EV-taken¹⁴ is gebleken dat bevoegd gezagen en uitvoerende diensten tezamen in 2016 substantieel meer uitgaven aan EV-taken dan via het IOV beschikbaar werd gesteld. Daarbij is aangegeven dat een substantieel deel van de uitgaven aan EV-taken uit algemene middelen van gemeenten en provincies worden bekostigd. Naast middelen uit gemeente- en provinciefonds, kunnen dat ook algemene eigen middelen zijn, zoals belastingen (OZB, MRB) of overige eigen middelen (deelnemingen, beleggingen en dergelijke).

Uit de recente inventarisatie onder provincies en veiligheidsregio's in het kader van het onderhavige onderzoek blijkt dat de uitgaven aan EV-taken sinds 2016 verder zijn toegenomen, ondanks afnemende IOV-budgetten. Blijkbaar zijn gemeenten en provincies deze taken in toenemende mate uit algemene middelen gaan bekostigen. Daarbij zijn duidelijke verschillen per provincie te zien.

Voor de ontwikkeling van een verdeelsleutel is met name relevant dat de eerder geïnventariseerd uitgavenpatronen (relatieve verdeling over regio's) in grote lijnen overeenkomt met de recente inventarisatie onder

⁶ De informatie is aangereikt door de specialist externe veiligheid en geo-informatie van Omgevingsdienst Rivierenland.

⁷ Er is rekening mee gehouden dat onder koepelvergunningen soms meerdere BRZO-bedrijven vallen. Dit is het geval in de regio Rijnmond (gemeenten Rotterdam en Nissewaard) en bij industriecomplex Chemelot (gemeente Sittard-Geleen).

⁸ De afbakening van de bebouwde kom sluit aan bij de werkwijze in het gemeentefonds. Daarbij wordt de bebouwde kom van gemeenten afgebakend op basis van rastervierkanten van 500x500 meter waarin 25 of meer adressen zijn gelegen.

⁹ Op basis van gegevens uit het basisnet (routes weg, spoor en water) zijn gebieden binnen 200 meter afstand van de betreffende transportroute gedefinieerd als invloedgebied. De invloedgebieden van buisleidingen zijn indicatief bepaald op basis van 1% letaafstanden en effectzones met een maximumafstand van 1500 meter voor enkele chloorleidingen.

¹⁰ Indien invloedgebieden gemeentegrenzen overschrijden, zijn de betreffende arealen toegerekend aan de gemeente waar het areaal is gelegen.

¹¹ Dit is een door het CBS ontwikkelde dichtheidsmaat, waarbij het aantal adressen binnen een cirkel met straal van één kilometer rond een adres wordt gedeeld door de oppervlakte van deze cirkel.

¹² Het betreft gegevens voor uitkeringsjaar 2019, stand september/circulaire 2019 gemeentefonds.

¹³ Zie: Cebeon, *Kengetallen externe veiligheid, objectivering kosten lokale EV-taken*, 18 oktober 2018.

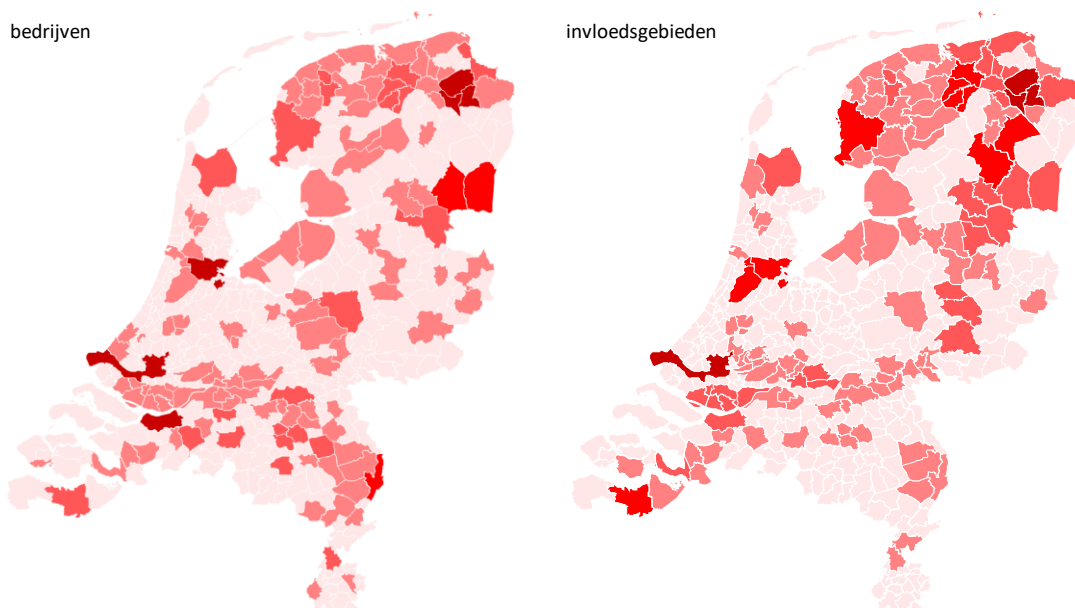
¹⁴ Zie: Cebeon, *Kengetallen externe veiligheid, objectivering kosten lokale EV-taken*, 18 oktober 2018.

provincies en veiligheidsregio's. Opgemerkt wordt dat door de uiteenlopende ontwikkelingen per provincie sinds 2016 deze uitgavenpatronen in de toekomst kunnen wijzigen. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor het onderhoud en de monitoring van de verdeelsleutel (zie ook hoofdstuk 4).

geografische spreiding risicobronnen

Een belangrijke factor die van invloed is op de lokale kosten voor EV-beleid is de aanwezigheid van risicobronnen: bedrijven en transport van gevaarlijke stoffen. Met name de combinatie van deze bronnen met de aanwezigheid van mensen, is bepalend voor de kosten van lokaal EV-beleid.

Deze bronnen zijn verschillend over het land gespreid. In onderstaande kaartjes wordt dit geïllustreerd.



In het linker kaartje is de spreiding van bedrijven (BRZO, (niet) categoriaal) voor gevaarlijke stoffen over gemeenten te zien. Hoe donkerder de kleur hoe meer bedrijven in de betreffende gemeente gevestigd zijn. Daarbij is duidelijk de aanwezigheid van grote industriële complexen te zien (havengebieden Rotterdam en Amsterdam, Moerdijk, Dow Chemical Terneuzen, Chemelot Sittard-Geleen, Eemshaven).

In het rechter kaartje is de spreiding van invloedsgebieden (transportroutes en buisleidingen) voor gevaarlijke stoffen over gemeenten te zien. Hoe donkerder de kleur hoe groter de invloedsgebieden zijn. Daarbij zijn duidelijk de grote transportroutes (Betuwerij) en buisleidingen in verband met aardgaswinning te zien.

inwoners en risicobronnen per provincie

In de verdeelsleutel wordt de aanwezigheid van inwoners en risicobronnen aan elkaar worden gekoppeld (als potentieel slachtoffer en/of als bron van activiteiten waarbij externe veiligheid aan de orde is). In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de relatieve verdeling van inwoners, bedrijven en invloedsgebieden gevaarlijke stoffen over provincies.¹⁵

¹⁵ Hierbij zijn de verschillende typen bedrijven en invloedsgebieden gewogen zoals toegepast in de verdeelsleutel (zie hoofdstuk 3).

Tabel 2.1: Relatieve verdeling per provincie: inwoners, bedrijven en invloedsgebieden gevaarlijke stoffen, totaal en binnen de bebouwde kom.

	(1) <i>inwoners</i>	(2) <i>totaal bedrijven</i>	(3) <i>bedrijven in kom</i>	(4) <i>totaal invloeds gebieden</i>	(5) <i>invloeds gebieden in kom</i>
<i>Groningen</i>	3%	6%	4%	8%	5%
<i>Friesland</i>	4%	6%	5%	6%	4%
<i>Drenthe</i>	3%	5%	4%	8%	4%
<i>Overijssel</i>	7%	7%	9%	9%	7%
<i>Gelderland</i>	12%	12%	14%	15%	14%
<i>Utrecht</i>	8%	5%	7%	5%	7%
<i>Noord-Holland</i>	17%	9%	10%	8%	11%
<i>Zuid-Holland</i>	21%	16%	14%	13%	20%
<i>Zeeland</i>	2%	4%	3%	5%	2%
<i>Noord-Brabant</i>	15%	21%	20%	14%	15%
<i>Limburg</i>	6%	9%	8%	8%	10%
<i>Flevoland</i>	2%	2%	3%	2%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Bij de bovenstaande tabel wordt opgemerkt dat de bedrijven (kolom 2) duidelijk anders over provincies verdeeld zijn dan de invloedsgebieden (kolom 4). Wanneer onderscheid wordt gemaakt naar de ligging, is te zien dat met name in de dichtbevolkte provincies een relatief groter deel van de risicobronnen binnen de bebouwde kom ligt.

3 Uitskomsten verdeelsleutel

Ingrediënten sleutel

Op basis van de verzamelde informatie omtrent structuurkenmerken en feitelijke uitgaven aan EV-taken is een nieuwe gemeentelijke verdeelsleutel voor uitgaven lokaal EV-beleid ontwikkeld. Deze verdeelsleutel bevat de volgende structuurkenmerken:

- het aantal inwoners per gemeente;
- het aantal bedrijven met gevaarlijke stoffen per gemeente;
- de oppervlakte van invloedsgebieden transport gevaarlijke stoffen per gemeente.

In verband met verschillende invloed op de caseload voor EV-taken is – in afstemming op de feitelijke uitgavenpatronen – een globale weging aangebracht naar type bron, voor zover deze in de beschikbare basisgegevens te onderscheiden zijn. Zo zijn BRZO-bedrijven bijna twee maal zwaarder gewogen dan overige bedrijven met gevaarlijke stoffen en is de weging van transportroutes bijna de helft zwaarder dan de weging van buisleidingen.

Binnen de verdeelsleutel is een onderscheid gemaakt naar VTH-taken en RO-taken. Daarbij heeft circa 40% van het totale budget betrekking op VTH-taken en 60% op RO-taken, in afstemming op de feitelijke uitgaven zoals eerder geïnventariseerd bij omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

In de onderstaande tabel wordt het aandeel van de verschillende structuurkenmerken in de verdeelsleutel gepresenteerd, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar VTH-taken en RO-taken.

Tabel 3.1: Ingrediënten verdeelsleutel externe veiligheid per provincie: aandelen verdeelmaatstaven in totaal.

<i>Verdeelmaatstaf</i>	(1)	(2)	(3)
	<i>VTH</i>	<i>RO</i>	<i>Totaal EV</i>
<i>Inwoners</i>	28%	11%	18%
<i>bedrijven gevaarlijke stoffen</i>	72%	16%	39%
<i>invloedsgebieden gevaarlijke stoffen</i>		73%	43%
<i>Totaal verdeling</i>	100%	100%	100%

toelichting tabel 3.1

In de bovenstaande tabel is het volgende te zien:

- VTH-taken (kolom 1): bij het VTH-deel van de verdeelsleutel speelt de aanwezigheid van bedrijven met gevaarlijke stoffen – naast inwoners – een belangrijke rol. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar ligging van de bedrijven (binnen c.q. buiten de bebouwde kom). Wel wordt de aanwezigheid van bedrijven gewogen met de gemiddelde bebouwingsdichtheid van gemeenten, aangezien bedrijven met gevaarlijke stoffen in dichtbebouwde gebieden doorgaans meer VTH-kosten met zich meebrengen. De aanwezigheid van invloedsgebieden is minder relevant voor uitvoering van de VTH taken en speelt daarmee ook geen rol in de verdeling van middelen voor VTH-taken;
- RO-taken (kolom 2): bij het RO-deel van de verdeelsleutel speelt de aanwezigheid van invloedsgebieden (gewogen met bebouwingsdichtheid) een belangrijke rol, in combinatie met inwoners en bedrijven met gevaarlijke stoffen. Bij de risicobronnen is tevens rekening gehouden met de ligging, waarbij risicobronnen binnen de bebouwde kom een groter gewicht in de verdeelsleutel hebben.

uitkomsten verdeelsleutel

In de onderstaande tabel worden de uitkomsten gepresenteerd van de gemeentelijke verdeelsleutel voor EV-taken. Alle gegevens worden weergegeven per provincie als aandeel in het totaal. Ook de huidige IOV-sleutel wordt op provinciaal niveau toegepast. De nieuwe verdeelsleutel voor EV-taken werkt op gemeenteniveau. De tabel bevat de volgende gegevens:

- kolom 1: eerder geïnventariseerde feitelijke uitgaven als basis voor verdeelsleutel;
- kolom 2: de uitkomsten van de gemeentelijke verdeelsleutel voor EV-taken;
- ter referentie voor de uitkomsten zijn verschillende verdelingen opgenomen:
 - de huidige IOV-verdeling voor deelprogramma 4 (kolom 3);
 - een globale raming van de provincies en veiligheidsregio's inzake de totale uitgaven aan EV-taken in 2016 (kolom 4) en 2019 (kolom 5).

Tabel 3.2: Uitkomsten gemeentelijke verdeelsleutel externe veiligheid: aandelen per provincie.

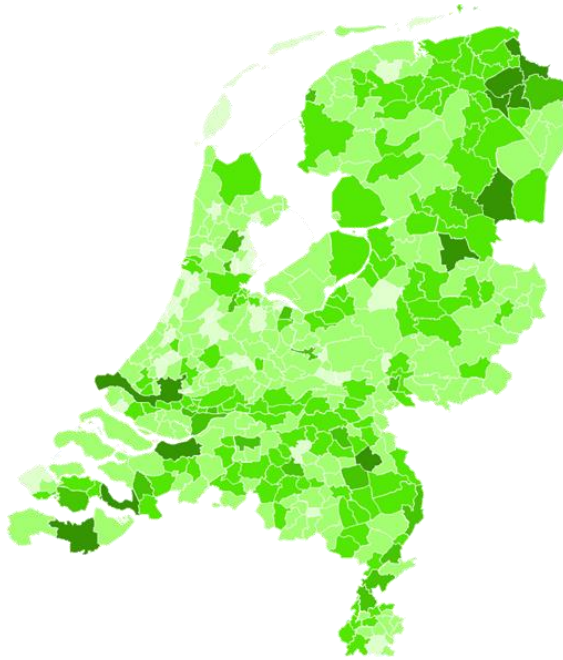
	(1)	(2)	Referenties		
			(3)	(4)	(5)
	feitelijke uitgaven	nieuwe EV-sleutel	huidige sleutel IOV4	raming 2016	raming 2019
<i>Groningen</i>	4%	4,8%	4,5%	7%	5%
<i>Friesland</i>	4%	4,1%	3,9%	4%	3%
<i>Drenthe</i>	3%	3,6%	2,5%	2%	2%
<i>Overijssel</i>	7%	6,4%	6,3%	4%	5%
<i>Gelderland</i>	11%	11,1%	11,6%	10%	13%
<i>Utrecht</i>	8%	6,1%	4,8%	4%	5%
<i>Noord-Holland</i>	14%	14,1%	11,3%	11%	12%
<i>Zuid-Holland</i>	21%	22,0%	24,8%	24%	22%
<i>Zeeland</i>	4%	2,5%	4,5%	4%	5%
<i>Noord-Brabant</i>	14%	15,7%	16,9%	23%	20%
<i>Limburg</i>	7%	7,8%	7,4%	6%	7%
<i>Flevoland</i>	4%	1,8%	1,7%	1%	1%
Totaal	100%	100,0%	100,0%	100%	100%

toelichting tabel 3.2

Bij de bovenstaande tabel wordt opgemerkt dat de nieuwe EV-verdeelsleutel (kolom 2) in hoofdlijnen goed aansluit bij de feitelijke uitgavenpatronen in kolom 1. Waar sprake is van duidelijke afwijkingen houdt de nieuwe EV-sleutel het midden tussen de eerder geïnventariseerde uitgaven (kolom 1) en de ramingen van de provincies en veiligheidsregio's met betrekking tot de uitgaven in 2016 (kolom 4) of 2019 (kolom 5). De verschillen tussen de nieuwe EV-sleutel (kolom 2) en de huidige IOV-sleutel (kolom 4) worden in belangrijke mate verklaard doordat in de nieuwe EV-sleutel ook invloedsgebieden als structuurkenmerk meegenomen worden. In de huidige IOV-sleutel zijn enkel bedrijven met gevaarlijke stoffen als kenmerk opgenomen. Met name voor de werkzaamheden op RO-gebied geven de invloedsgebieden een betere indicatie van de uitgaven aan EV-taken.

Verschillen tussen de uitkomst van de verdeelsleutel en de feitelijke uitgaven kunnen samenhangen met eigen beleidskeuzes van uitvoerende diensten en/of bevoegd gezagen. Het gaat dan om de financiële effecten van keuzes omtrent het voorzieningenniveau (aantal voorzieningen of kwaliteit) en/of de uitvoeringspraktijk (organisatie, werkwijze en efficiëntie). Dit valt buiten het bestek van dit onderzoek.

In onderstaand kaartje worden de uitkomsten van de EV-sleutel per gemeente weergegeven. Hoe donkerder de kleur, hoe hoger de uitkomsten van de verdeelsleutel in euro's per inwoner.



De gemiddelde uitkomst van de EV-sleutel bedraagt 221 euro per 1.000 inwoners.¹⁶ Voor individuele gemeenten loopt de uitkomst van de EV-sleutel in euro's per 1.000 inwoners uiteen van minder dan 100 (o.a. waddengemeenten) tot 400 à 500 (Terneuzen, Rotterdam, Reimerswaal, Midden-Groningen) en in enkele gevallen meer dan 600 (Moerdijk, Delfzijl). In de bijlage is een compleet overzicht opgenomen van de uitkomsten van de EV-sleutel per gemeente.

In de verdeling van het EV-budget komt duidelijk de relatie met aanwezigheid risicobronnen naar voren, al dan niet in combinatie met een hoge bebouwingsdichtheid. Opgemerkt wordt dat relatief dunbevolkte gemeenten in Zeeland en het noordoosten van het land door de aanwezigheid van risicobronnen relatief hoge bedragen *per 1.000 inwoners* uit de verdeelsleutel ontvangen.

dynamische werking verdeelsleutel

Met de verdeelsleutel wordt een relatie gelegd tussen structuurkenmerken van gemeenten en uitgaven aan EV-taken. In principe zou de verdeelsleutel daarmee ook de relatieve ontwikkeling van de kosten aan EV-taken in de tijd moeten kunnen volgen. Wanneer bijvoorbeeld het aantal bedrijven met gevaarlijke stoffen en de bebouwingsdichtheid in een bepaalde gemeente toeneemt, zou dit leiden tot een groter aandeel van deze gemeente in de verdeling.

Vanwege het ontbreken van voldoende cijfermateriaal kon deze dynamische werking echter niet worden getoetst. Aanbevolen wordt om dit aspect goed te monitoren indien de verdeelsleutel wordt ingevoerd.

¹⁶ Uitgaande van een totaal budget van 4,5 miljoen euro, waarvan 85% voor gemeenten bestemd is en 15% voor provincies.

4 Slotbeschouwing en aanbevelingen

nieuwe verdeling voor bestaande middelen EV-taken gemeenten

Voor de verdeling van de middelen voor gemeentelijke taken inzake externe veiligheid is een geobjectiverde verdeelsleutel ontwikkeld. Deze verdeelsleutel is gebaseerd op de aanwezigheid van risicobronnen in combinatie met de aanwezigheid van mensen (als potentieel slachtoffer of als bron van activiteiten waarbij externe veiligheid aan de orde is).

De uitkomsten van de verdeelsleutel zijn afgestemd op de feitelijke uitgavenpatronen van uitvoerende diensten aan externe veiligheid. Met deze nieuwe verdeelsleutel kunnen de bestaande middelen, die momenteel via het IOV beschikbaar komen, in de komende jaren over gemeenten worden verdeeld.

In de voorgaande hoofdstukken is de ontwikkeling en de uitkomst van de verdeelsleutel toegelicht. In de bijlage bij dit rapport worden de uitkomsten van de verdeelsleutel per gemeente gepresenteerd.

onderhoud en monitoring gemeentefonds (POR)

Het is de bedoeling dat de nieuwe verdeelsleutel voor EV-taken onderdeel gaat uitmaken van de verdeelsystematiek van het gemeentefonds, bijvoorbeeld als decentralisatie-uitkering. Via het gemeentefonds worden algemene, vrij besteedbare middelen voor gemeentelijke taken verdeeld. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is als beheerder van het gemeentefonds verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen. Alhoewel het algemene, vrij besteedbare middelen betreft, beoogt BZK de middelen via het gemeentefonds zodanig te verdelen dat dit aansluit bij de kosten die gemeenten noodzakelijkerwijs moeten maken om een vergelijkbaar voorzieningenniveau te realiseren bij een gelijke belastingdruk. Dit volgt uit het wettelijk geborgde principe van kostenoriëntatie. Als beheerder van het gemeentefonds monitort BZK jaarlijks in het zogenaamde POR¹⁷ hoe de verdeling van middelen zich ontwikkelt in relatie tot de feitelijke uitgaven van gemeenten. Bij signalen uit deze monitor kan BZK besluiten tot nader onderzoek, wat uiteindelijk kan leiden tot aanpassing van de verdeling in het gemeentefonds.

Gezien de relatief beperkte betekenis van EV-taken binnen het totale gemeentefonds, zullen ontwikkelingen in de uitgaven en bekostiging van EV-taken niet vanzelf op de onderhoudsagenda van BZK komen. Daarvoor is het van belang specifiek aandacht te vragen voor deze gemeentelijke taak, juist vanwege diverse ontwikkelingen die relevant zijn voor een adequate uitvoering en bekostiging van externe veiligheid door diverse betrokken partijen (bevoegd gezagen en uitvoerende diensten).

relevante actuele onderzoeken

Momenteel laat het ministerie van BZK onderzoek uitvoeren dat moet leiden tot een integrale herijking van het gemeentefonds. De uitkomsten moeten worden geïmplementeerd in 2022, waarbij ook de middelen voor openbare orde en veiligheid (waar externe veiligheid deel van uit maakt) opnieuw over gemeenten worden verdeeld. In dit onderzoek ook aandacht besteed aan ontwikkelingen in de taakverdeling tussen gemeenten en veiligheidsregio's (toenemende professionalisering, verschuiving van basistaken naar risico-beheersing, verdergaande regionalisering) in relatie tot de landelijke (duale) bekostigingssystematiek die niet meer goed aansluit bij de actuele praktijk. Onder verwijzing naar de evaluatie van de Wet op de veiligheidsregio's wordt in dat kader aanbevolen een hernieuwde bestuurlijke afweging te maken over een passende bekostigingssystematiek van de taken die zijn belegd bij veiligheidsregio's.¹⁸

¹⁷ Jaarlijks rapport BZK de bevindingen in het Periodiek Onderhoud Rapport (POR) gemeentefonds dat als bijlage bij de begroting aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

¹⁸ Dit ligt in lijn met adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen (2010 en 2015) om deze systematiek kritisch tegen het licht te houden.

Daarnaast laat BZK momenteel een zogenaamde nulmeting uitvoeren in het kader van de invoering van de Omgevingswet. Daarbij wordt in beeld gebracht welke uitgaven gemeenten, provincies en waterschappen momenteel hebben aan taken die worden geraakt door de Omgevingswet. Daaronder vallen ook de gemeentelijke taken inzake externe veiligheid. Deze nulmeting moet houvast bieden bij het beoordelen van de (financiële) effecten van de invoering van de Omgevingswet voor diverse betrokken overheden.

belang monitoring uitgaven en financiering EV-taken

Uit het eerdere onderzoek¹⁹ komt naar voren dat in 2016 substantieel meer wordt uitgegeven aan EV-taken dan destijds via het IOV beschikbaar werd gesteld. Uit de recente inventarisatie onder provincies en veiligheidsregio's in het kader van het onderhavige onderzoek blijkt dat de uitgaven aan EV-taken sinds 2016 verder zijn toegenomen, ondanks afnemende IOV-budgetten. Gemeenten en provincies zijn deze taken in toenemende mate gaan bekostigen uit hun algemene middelen, zonder dat hiervoor extra middelen aan het gemeente- of provinciefonds zijn toegevoegd. Daarbij zijn duidelijke verschillen tussen en binnen regio's te zien.

Gegeven de vele betrokken partijen (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's) en de hybride financiering (IOV, decentralisatie-uitkering, gemeentefonds, provinciefonds), is er een reëel risico dat de uitgaven en financiering van EV-taken onvoldoende op de agenda staat bij de besluitvorming rond de volgende dossiers:

- de herijking van het gemeentefonds heeft consequenties voor gemeenten die nu een belangrijk deel van de EV-taken bekostigen;
- de taakverdeling tussen gemeenten en veiligheidsregio's en daarmee samenhangende wijziging van de bekostigingssystematiek (gemeentefonds en BDUR²⁰) staat op de agenda. Uit diverse studies²¹ blijkt dat deze duale bekostigingssystematiek niet toekomstbestendig is;
- de invoering van de Omgevingswet zal duidelijk invloed hebben op de uitvoering van en uitgaven aan EV-taken.

Gegeven deze ontwikkelingen en de te verwachten dynamiek in de nabije toekomst, wordt aanbevolen de uitgaven aan en financiering van EV-taken nauwlettend te volgen. Daarvoor kan aansluiting worden gezocht bij bestaande monitors (POR) en lopende onderzoeken (herijking gemeentefonds, invoering Omgevingswet). Cebeon is nauw betrokken bij deze monitors en onderzoeken en kan indien gewenst ondersteuning bieden.

andere toepassingsmogelijkheden verdeelsleutel

De verdeelsleutel kan niet alleen worden gebruikt voor een geobjectieerde verdeling van middelen, maar ook voor andere doeleinden zoals *benchmarking*.

De geobjectieerde kostenverdeling biedt goede aanknopingspunten om de uitgaven en prestaties van regio's en individuele organisaties (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en veiligheidsregio's) op zinnvolle wijze spiegelen (*benchmarken*) aan elkaar en/of externe referenties. Door rekening te houden met verschillen in risico's en andere kostenbepalende factoren, kunnen organisaties en regio's op zinnvolle wijze met elkaar worden vergeleken. Dergelijke vergelijkingen kunnen zowel inzicht bieden in de huidige situatie ('hoe doe ik het' als organisatie, qua kosten en prestaties) als houvast geven bij heroverweging van eerder gemaakte keuzes en/of nieuwe keuzes voor de toekomst.

¹⁹ Cebeon, *Kengetallen externe veiligheid, objectivering kosten lokale EV-taken*, 18 oktober 2018.

²⁰ BDUR staat voor Brede doeluitkering rampenbestrijding.

²¹ O.a. door de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) en de evaluatie van de Wet op de veiligheidsregio's.

verdere betrokkenheid Cebeon

Indien gewenst kan de ontwikkelde verdeelsleutel nader worden toegelicht voor belanghebbenden. In dit verband kan ook aandacht worden besteed aan mogelijkheden om de verdeelsleutel onder te brengen in de algemene uitkering van het gemeentefonds en overwegingen die daarbij een rol kunnen spelen.

Vanuit de bekendheid van Cebeon met het gemeentefonds, kan daarbij ook worden ingegaan op de verdeling in het gemeentefonds van de middelen voor (externe) veiligheid en actuele ontwikkelingen in dit verband.²² Cebeon is zowel betrokken bij de herijking van het gemeentefonds als de nulmeting voor de Omgevingswet.

Tot slot wordt opgemerkt dat Cebeon ruime ervaring heeft met *benchmarking* op vrijwel alle gemeentelijke en provinciale taakgebieden.

²² Overigens is Cebeon ook bekend met de verdeelsystematiek van het provinciefonds, doordat Cebeon de verdeelsleutels heeft ontwikkeld die ten grondslag liggen aan de huidige verdeling van het provinciefonds en was betrokken bij diverse onderhoudswerkzaamheden voor het provinciefonds (o.a. veranderingen in VTH-taken provincies als gevolg van de overgang van BRZO-bedrijven naar gemeentelijk bevoegd gezag).

A Bijlage: uitkomsten EV-sleutel per gemeente

In onderstaande tabel worden de uitkomsten van de EV-sleutel per gemeente gepresenteerd. Deze uitkomsten zijn gebaseerd op de verdeling van een budget van 4,5 miljoen euro over 355 gemeenten (stand 2019). In de eerste kolom wordt de uitkomst van de verdeelsleutel gepresenteerd in euro's. In de tweede kolom wordt de uitkomst van de verdeelsleutel gepresenteerd in euro's per 1.000 inwoners.

gemeente	EV-sleutel in euro's	EV-sleutel in euro's per 1.000 inwoners
Aa en Hunze	8.000	315
Aalsmeer	3.000	95
Aalten	5.000	185
Achtkarspelen	7.000	251
Alblasserdam	5.000	249
Albrandswaard	6.000	237
Alkmaar	19.000	175
Almelo	17.000	233
Almere	26.000	125
Alphen aan den Rijn	22.000	198
Alphen-Chaam	3.000	296
Altena	9.000	162
Ameland	1.000	272
Amersfoort	30.000	192
Amstelveen	14.000	154
Amsterdam	229.000	265
Apeldoorn	30.000	185
Appingedam	3.000	256
Arnhem	29.000	182
Assen	16.000	235
Asten	5.000	299
Baarle-Nassau	1.000	146
Baarn	7.000	283
Barendrecht	14.000	288
Barneveld	12.000	207
Beek	3.000	188
Beekdaelen	8.000	224
Beemster	3.000	308
Beesel	4.000	296
Berg en Dal	5.000	144
Bergeijk	4.000	216
Bergen L	4.000	305
Bergen NH	6.000	200
Bergen op Zoom	26.000	389
Berkelland	7.000	159
Bernheze	8.000	260
Best	8.000	268

Beuningen	7.000	270
Beverwijk	13.000	316
Bladel	5.000	248
Blaricum	0	0
Bloemendaal	1.000	43
Bodegraven-Reeuwijk	10.000	290
Boekel	1.000	94
Borger-Odoorn	4.000	158
Borne	4.000	172
Borsele	8.000	351
Boxmeer	5.000	172
Boxtel	10.000	325
Breda	36.000	196
Brielle	3.000	175
Bronckhorst	8.000	221
Brummen	4.000	193
Brunssum	3.000	107
Bunnik	3.000	198
Bunschoten	4.000	185
Buren	3.000	113
Capelle aan den IJssel	9.000	135
Castricum	4.000	112
Coevorden	18.000	507
Cranendonck	4.000	196
Cuijk	8.000	321
Culemborg	3.000	105
Dalfsen	5.000	176
Dantumadiel	2.000	106
De Bilt	9.000	210
De Fryske Marren	9.000	175
De Ronde Venen	8.000	182
De Wolden	7.000	290
Delft	13.000	126
Delfzijl	18.000	728
Den Helder	8.000	144
Deurne	11.000	340
Deventer	27.000	270
Diemen	9.000	308
Dinkelland	5.000	190
Doesburg	1.000	90
Doetinchem	8.000	139
Dongen	4.000	153
Dordrecht	41.000	346
Drechterland	2.000	102
Drimmelen	3.000	110
Dronten	11.000	270
Druten	3.000	160
Duiven	9.000	355

Echt-Susteren	11.000	348
Edam-Volendam	4.000	111
Ede	19.000	164
Eemnes	4.000	439
Eersel	4.000	209
Eijsden-Margraten	7.000	273
Eindhoven	37.000	160
Elburg	5.000	217
Emmen	25.000	233
Enkhuizen	3.000	162
Enschede	28.000	176
Epe	3.000	90
Ermelo	7.000	261
Etten-Leur	13.000	297
Geertruidenberg	7.000	325
Geldrop-Mierlo	7.000	177
Gemert-Bakel	12.000	394
Gennep	3.000	176
Gilze en Rijen	6.000	227
Goeree-Overflakkee	7.000	141
Goes	9.000	239
Goirle	4.000	168
Gooise Meren	11.000	191
Gorinchem	11.000	300
Gouda	10.000	137
Grave	2.000	160
Groningen	59.000	255
Gulpen-Wittem	1.000	70
Haaksbergen	4.000	165
Haaren	3.000	211
Haarlem	15.000	93
Haarlemmermeer	31.000	201
Halderberge	7.000	232
Hardenberg	17.000	281
Harderwijk	11.000	231
Hardinxveld-Giessendam	5.000	277
Harlingen	6.000	381
Hatterij	4.000	329
Heemskerk	8.000	204
Heemstede	2.000	73
Heerde	3.000	162
Heerenveen	16.000	318
Heerhugowaard	7.000	123
Heerlen	19.000	219
Heeze-Leende	3.000	188
Heiloo	4.000	171
Hellendoorn	6.000	168
Hellevoetsluis	3.000	75

Helmond	22.000	240
Hendrik-Ido-Ambacht	9.000	291
Hengelo	19.000	236
Het Hogeland	13.000	263
Heumen	4.000	243
Heusden	9.000	204
Hillegom	3.000	137
Hilvarenbeek	4.000	261
Hilversum	12.000	133
Hoeksche Waard	16.000	185
Hof van Twente	7.000	200
Hollands Kroon	14.000	293
Hoogeveen	21.000	377
Hoorn	7.000	96
Horst aan de Maas	10.000	236
Houten	9.000	180
Huizen	4.000	97
Hulst	5.000	182
IJsselstein	3.000	88
Kaag en Braassem	3.000	112
Kampen	13.000	242
Kapelle	4.000	312
Katwijk	9.000	138
Kerkrade	6.000	131
Koggenland	3.000	132
Krimpen aan den IJssel	3.000	102
Krimpenerwaard	9.000	161
Laarbeek	3.000	134
Landerd	6.000	387
Landgraaf	6.000	160
Landsmeer	1.000	87
Langedijk	2.000	71
Lansingerland	7.000	114
Laren	2.000	179
Leeuwarden	32.000	260
Leiden	12.000	96
Leiderdorp	5.000	184
Leidschendam-Voorburg	11.000	146
Lelystad	15.000	193
Leudal	8.000	224
Leusden	4.000	133
Lingewaard	8.000	172
Lisse	1.000	44
Lochem	10.000	298
Loon op Zand	5.000	214
Lopik	2.000	138
Loppersum	2.000	208
Losser	3.000	133

Maasdriel	5.000	202
Maasgouw	5.000	211
Maassluis	5.000	153
Maastricht	32.000	263
Medemblik	5.000	112
Meerssen	5.000	264
Meierijstad	17.000	210
Meppel	9.000	268
Middelburg	6.000	124
Midden Drenthe	11.000	332
Midden-Delfland	5.000	258
Midden-Groningen	35.000	574
Mill en Sint Hubert	3.000	276
Moerdijk	29.000	785
Molenlanden	12.000	274
Montferland	8.000	222
Montfoort	1.000	71
Mook en Middelaar	2.000	256
Neder-Betuwe	5.000	208
Nederweert	5.000	294
Nieuwegein	15.000	238
Nieuwkoop	2.000	70
Nijkerk	12.000	279
Nijmegen	34.000	192
Nissewaard	24.000	283
Noardeast-Fryslan	8.000	177
Noord-Beveland	1.000	137
Noordenveld	6.000	192
Noordoostpolder	12.000	256
Noordwijk	4.000	93
Nuenen, Gerwen en Nederwetten	3.000	129
Nunspeet	6.000	218
Oegstgeest	4.000	164
Oirschot	4.000	215
Oisterwijk	6.000	230
Oldambt	16.000	420
Oldebroek	7.000	297
Oldenzaal	5.000	157
Olst-Wijhe	5.000	277
Ommen	8.000	449
Oost Gelre	7.000	236
Oosterhout	13.000	234
Ooststellingwerf	5.000	196
Oostzaan	4.000	410
Opmeer	2.000	170
Opsterland	6.000	202
Oss	27.000	295
Oude IJsselstreek	5.000	127

Ouder-Amstel	5.000	359
Oudewater	2.000	196
Overbetuwe	13.000	273
Papendrecht	9.000	279
Peel en Maas	9.000	208
Pekela	2.000	164
Pijnacker-Nootdorp	5.000	92
Purmerend	9.000	112
Putten	8.000	331
Raalte	9.000	240
Reimerswaal	11.000	485
Renkum	4.000	128
Renswoude	0	0
Reusel-De Mierden	1.000	77
Rheden	11.000	252
Rhenen	2.000	100
Ridderkerk	13.000	281
Rijssen-Holten	9.000	235
Rijswijk	11.000	206
Roerdalen	4.000	194
Roermond	20.000	344
Roosendaal	24.000	311
Rotterdam	317.000	492
Rozendaal	0	0
Rucphen	5.000	221
Schagen	8.000	172
Scherpenzeel	1.000	101
Schiedam	11.000	141
Schiermonnikoog	0	0
Schouwen-Duiveland	6.000	178
's-Gravenhage	62.000	115
's-Hertogenbosch	35.000	227
Simpelveld	2.000	190
Sint Anthonis	6.000	517
Sint-Michielsgestel	3.000	104
Sittard-Geleen	40.000	432
Sliedrecht	8.000	320
Sluis	4.000	171
Smallingerland	15.000	268
Soest	5.000	108
Someren	6.000	311
Son en Breugel	4.000	237
Stadskanaal	6.000	189
Staphorst	4.000	235
Stede Broec	3.000	138
Steenbergen	5.000	200
Steenwijkerland	7.000	159
Stein	7.000	280

Stichtse Vecht	14.000	217
Sudwest Fryslan	23.000	256
Terneuzen	25.000	458
Terschelling	0	0
Texel	1.000	74
Teylingen	6.000	162
Tholen	3.000	116
Tiel	13.000	310
Tilburg	48.000	221
Tubbergen	3.000	141
Twenterand	6.000	178
Tynaarlo	8.000	237
Tytsjerksteradiel	9.000	283
Uden	10.000	239
Uitgeest	1.000	74
Uithoorn	3.000	102
Urk	4.000	193
Utrecht	62.000	176
Utrechtse Heuvelrug	8.000	162
Vaals	1.000	99
Valkenburg aan de Geul	3.000	182
Valkenswaard	4.000	129
Veendam	9.000	328
Veenendaal	11.000	168
Veere	2.000	92
Veldhoven	7.000	154
Velsen	22.000	322
Venlo	40.000	394
Venray	11.000	254
Vijfheerenlanden	9.000	162
Vlaardingen	23.000	317
Vlieland	0	0
Vlissingen	12.000	270
Voerendaal	2.000	161
Voorschoten	3.000	118
Voorst	7.000	287
Vught	7.000	265
Waadhoeke	9.000	195
Waalre	2.000	116
Waalwijk	17.000	352
Waddinxveen	4.000	141
Wageningen	3.000	77
Wassenaar	6.000	229
Waterland	1.000	58
Weert	14.000	281
Weesp	6.000	310
West Betuwe	15.000	296
West Maas en Waal	4.000	210

Westerkwartier	16.000	260
Westerveld	3.000	155
Westervoort	2.000	134
Westerwolde	3.000	119
Westland	17.000	157
Weststellingwerf	7.000	271
Westvoorne	2.000	137
Wierden	5.000	205
Wijchen	10.000	244
Wijdmeren	1.000	42
Wijk bij Duurstede	3.000	126
Winterswijk	5.000	173
Woensdrecht	6.000	274
Woerden	10.000	192
Wormerland	2.000	122
Woudenberg	4.000	304
Zaanstad	24.000	154
Zaltbommel	9.000	316
Zandvoort	3.000	176
Zeewolde	3.000	134
Zeist	7.000	109
Zevenaar	10.000	230
Zoetermeer	14.000	112
Zoeterwoude	3.000	355
Zuidplas	12.000	281
Zundert	3.000	139
Zutphen	10.000	210
Zwartewaterland	3.000	133
Zwijndrecht	17.000	381
Zwolle	26.000	204