

---

# **Groot onderhoud clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding van het gemeentefonds en herijking BDuR**

---

14822 – 015  
**rapport**

Cebeon, 19 maart 2015

---

# I Inhoudsopgave

<b>S Samenvatting .....</b>	<b>4</b>
S.1 Algemeen .....	4
S.2 Onderzoeksaanpak .....	4
S.3 Belangrijkste bevindingen volume.....	4
S.4 Belangrijkste bevindingen verdeling.....	5
S.5 Herijking verdeling en volume .....	6
S.6 Totale omvang herijkte volume .....	7
S.7 Nieuwe verdeling BDuR.....	7
S.8 Nieuwe verdeling clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding in het gemeentefonds .....	8
S.9 Totaal herverdeelbeeld per regio op grond van de herijking gemeentefonds en BDuR tezamen... 9	
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>11</b>
<b>2 Uitgangspunten en onderzoeksmethode .....</b>	<b>13</b>
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Uitgangspunten .....	13
2.3 Onderzoeksmethode.....	14
<b>3 Uitgaven- en verschillenanalyse .....</b>	<b>16</b>
3.1 Inleiding.....	16
3.2 Veiligheidsregio's .....	16
3.3 Gemeenten .....	18
3.4 Afbakenen relevante netto lasten voor het taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding.....	18
3.5 Verschillenanalyse .....	21
<b>4 Bevindingen volume en verdeling .....</b>	<b>22</b>
4.1 Inleiding.....	22
4.2 Volume.....	22
4.3 Verdeling .....	23
4.4 Herijking .....	25
4.4.1 Werking van schaafeffecten in de organisaties .....	26
4.4.2 Bijzondere risicofactoren in de BDuR .....	27
4.4.3 Gebiedskenmerken.....	29
<b>5 Uitkomsten herijkingen .....</b>	<b>31</b>
5.1 Inleiding.....	31
5.2 Totale omvang volume .....	31
5.3 Verdeling .....	31
5.3.1 Nieuwe verdeling BDuR.....	31
5.3.2 Nieuwe verdeling clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding in het gemeentefonds .....	33
5.4 Totaal herverdeelbeeld per regio op grond van de herijking gemeentefonds en BDuR tezamen..34	
5.5 Aandachtspunten toekomst .....	35
<b>Bijlagen 37</b>	
<b>A Onderzoeksvragen.....</b>	<b>39</b>

<b>B</b>	<b>Omschrijving taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding .....</b>	<b>41</b>
B.1.1	Inleiding .....	41
B.1.2	Wettelijk kader.....	41
B.1.3	Onderscheid in activiteiten .....	42
B.1.4	Overige ontwikkelingen.....	42
<b>C</b>	<b>Bijlage C: overzicht steekproefgemeenten .....</b>	<b>46</b>

---

## S Samenvatting

---

### S.1 Algemeen

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), mede namens het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie, heeft Cebeon onderzoek verricht naar het clusteronderdeel Brandweer en rampenbestrijding in het gemeentefonds en de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR).

---

### S.2 Onderzoeksaanpak

Met de voor het gemeentefonds en de BDuR gebruikelijke onderzoeksmethode is zowel het totale volume als de verdeling onderzocht en zijn verdelvoorstellen gedaan om de geconstateerde scheefheden in volume en verdeling recht te trekken.

Alle veiligheidsregio's zijn betrokken in het onderzoek, alsmede een steekproef van circa 80 gemeenten.<sup>1</sup> Hiervan zijn de feitelijke netto lasten voor het centrale analysejaar 2014 (begrotingen) met behulp van een uitgavenanalyse in kaart gebracht (en afgezonderd van andere taakgebieden) en geanalyseerd met behulp van een verschillenanalyse.

Als randvoorwaarde voor het onderzoek is vooraf meegegeven dat de omvang van de BDuR niet mocht worden gewijzigd. Tegen deze achtergrond en de inmiddels steeds verder toenemende verwevenheid van gemeentelijke en regionale lasten, zijn alle specifieke onderdelen van de BDuR (vast bedrag, BRZO, lengte hoofdvaarwegen en de bijzondere bijdragen) met behulp van de netto lastenpatronen van de regio's en de gebiedsgerichte onderdelen (meer algemene structuurkenmerken) via het gemeentefonds geanalyseerd.

---

### S.3 Belangrijkste bevindingen volume

Momenteel is de verhouding tussen de samenhangende geldstromen uit het gemeentefonds en de BDuR als volgt:

Tabel S-1: Inkomstenbronnen taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding (begroting 2014)

<i>Inkomstenbronnen</i>	<i>in mln euro's</i>	<i>in %</i>
<i>ijkpunt gemeentefonds</i>	1.074	86%
<i>BDuR</i>	177	14%
<b>TOTAAL</b>	1.251	100%

Uit de regionalisering van de gemeentelijke brandweerorganisaties, zoals in de Wet veiligheidsregio's is verplicht, vloeit voort dat een groot deel van de budgetten is overgedragen aan de veiligheidsregio's. Naast de lasten die worden gedekt uit gemeentelijke bijdragen en de BDuR gaat het ook om specifieke dienstverlening aan gemeenten.

---

<sup>1</sup> Geselecteerd uit 19 veiligheidsregio's met een voldoende mate van kostengeoriënteerde gemeentelijke bijdrageregeling.

In de gemeentelijke begrotingen 2014 is – naast de gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio's – nog een beperkt deel van de totale netto lasten voor Brandweer en Rampenbestrijding 'achtergebleven'. Het betreft met name netto lasten voor voormalig personeel (FLO), huisvesting, bluswatervoorzieningen en gemeentelijke rampenbestrijding.

In onderstaande tabel zijn de feitelijke netto lasten zoals de ze bij de veiligheidsregio's en gemeenten zijn aangetroffen weergegeven voor het jaar 2014.

**Tabel S-2: Netto lasten taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding (begroting 2014)**

<i>Netto lasten</i>	<i>in mln euro's</i>	<i>in %</i>
<i>veiligheidsregio's</i>	1.175	89%
<i>gemeenten</i>	150	11%
<b>TOTAAL</b>	1.326	100%

Uit dit overzicht is te zien dat het overgrote deel van de lasten bij de veiligheidsregio's berust. In totaal wordt er derhalve circa 75 mln euro meer uitgegeven dan de honorering in het gemeentefonds voor Brandweer en Rampenbestrijding en de BDuR tezamen (1326 -/- 1251 miljoen). Geconcludeerd kan worden dat gemeenten nog circa 11% van de netto lasten van het taakgebied besteden aan de achtergebleven taken.

---

## **S.4** Belangrijkste bevindingen verdeling

Bij de specifieke factoren in de BDuR is gebleken dat met name het onderdeel BRZO/BEVI aanpassing behoeft. Voor de onderdelen vast bedrag (nog steeds schaaffecten herkenbaar), lengte hoofdvaarwegen en de diverse bijzondere bijdragen is er geen aanleiding voor aanpassingen in de verdeling gevonden.

De (scheefheid in de) aansluiting tussen de feitelijke netto lasten van veiligheidsregio's en gemeenten en de dekkingsbronnen zijn in de gemeentelijke netto lastenpatronen af te lezen. Enerzijds omvatten de gemeentelijke netto lasten de nog 'achtergebleven' lasten die direct voor rekening van gemeenten komen. Anderzijds zijn hierin ook de lasten van de regio's opgenomen die worden gefinancierd uit het gemeentefonds (vanuit gemeentelijke bijdrageregelingen en specifieke dienstverlening).

Op basis van de respons van de steekproefgemeenten is het verschil voor uiteenlopende typen gemeenten in onderstaande tabel weergegeven.

**Tabel S-3: Verschil feitelijke netto lasten en ijkpuntsscore naar groepen gemeenten voor verschillende structuurkenmerken (excl. G4), begrotingen 2014. Bedragen in euro's per inwoner.**

<i>groepen gemeenten</i>	<i>Verschil feitelijke netto lasten en ijkpuntsscore</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	12
<i>20-50.000 inwoners</i>	7
<i>50-100.000 inwoners</i>	4
<i>100.000 + inwoners</i>	4
<i>weinig stedelijk</i>	10
<i>Stedelijk</i>	5
<i>zeer stedelijk</i>	1
<i>1 of 2 kernen</i>	4
<i>3 of meer kernen</i>	8
<i>Groeigemeenten</i>	3

Uit deze tabel valt op te maken dat:

- de feitelijke netto lasten gemiddeld hoger liggen dan de ijkpuntsscore voor Brandweer en Rampenbestrijding;
- het verschil tussen de feitelijke netto lasten en de ijkpuntsscores gemiddeld groter zijn bij de kleinere, minder verstedelijkte gemeenten. Bij de grotere, meest verstedelijkte gemeenten is dit minder het geval. Dit patroon wordt nog bevestigd door het beeld voor de G4-gemeenten in de steekproef, waarvoor de netto lasten gemiddeld zelfs onder het ijkpunt liggen (niet in tabel);
- gemeenten met meer kernen (op basis van het aantal kernen met minstens 500 adressen) gemiddeld extra lasten hebben ten opzichte van de ijkpuntsscore in vergelijking met gemeenten met weinig kernen.

## **S.5 Herijking verdeling en volume**

Alle bijzondere componenten in de BDuR (vast bedrag, BRZO, lengte hoofdvaarwegen en de bijzondere bijdragen) zijn nader bezien. Tegen de achtergrond van een vastliggende totale omvang van de BDuR geldstroom kunnen de herverdeeffecten binnen de BDuR beperkt blijven tot de effecten van de meest evidente afwijking die bij de specifieke onderdelen is aangetroffen, namelijk de hogere uitgaven aan BRZO/BEVI<sup>2</sup>. Deze verhoging kan worden bekostigd uit een verlaging van de uitkeringsfactor.

In aansluiting hierop is voor de gebiedsgerichte verdeelmaatstaven een herziene verdeling voor het gemeentefonds opgesteld die de bestaande scheefheden tussen verschillende typen gemeenten naar (gebieds-)kenmerken rechtstreekt. De aansluiting op de actuele lastenpatronen van de uiteenlopende typen gemeenten is in tabel S-4 te zien.

De belangrijkste wijzigingen in de verdeling van het gemeentefonds hebben betrekking op de volgende onderdelen:

- het vaste bedrag in het gemeentefonds vervalt. Dit komt voor een belangrijk deel terecht in een verhoging van het gewicht van het bedrag per kern (van minstens 500 adressen);

<sup>2</sup> Naast de technische aanpassingen van de BDuR: het vervangen van maatstaven in relatie tot de nieuwe BAG definities en het onderbrengen van de BTW-component via de relevante maatstaven woonruimten en OAD\*woonruimten in het verdeelstelsel onder de uitkeringsfactor.

- een verlaging van de gewichten die de mate van verstedelijking uitdrukken. Het betreft de maatstaven klantenpotentiëlen (regionaal en lokaal), die de centrumfunctie van een gebied aanduiden, en de maatstaf omgevingsadressendichtheid. Hiermee wordt de ijkpuntscore van grotere, meer verstedelijkte gemeenten getemperd ten gunste van kleinere, minder verstedelijkte gemeenten;
- een duidelijke verhoging van de gewichten per kern (met name voor kernen met minimaal 500 adressen), oppervlakte land en binnenwater en woonruimten;
- beperkte wijzigingen in de gewichten van overige maatstaven.

Met deze aanpassingen wordt een goede aansluiting gevonden op de netto lastenpatronen in 2014. Dit blijkt ook uit onderstaande tabel.

**Tabel S-4: Aansluiting netto lasten met herziene ijkpunt voor steekproef ingedeeld naar groepen gemeenten voor verschillende structuurkenmerken, begroting 2014. Bedragen in euro's per inwoner**

<i>groepen gemeenten</i>	<i>Vershil feitelijke netto lasten en herziene ijkpuntscore</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	1
<i>20-50.000 inwoners</i>	-/ -1
<i>50-100.000 inwoners</i>	1
<i>100.000 + inwoners</i>	0
<i>weinig stedelijk</i>	0
<i>Stedelijk</i>	2
<i>zeer stedelijk</i>	-/ -1
<i>1 of 2 kernen</i>	0
<i>3 of meer kernen</i>	0
<i>groeigemeenten</i>	-/ -1

## S.6 Totale omvang herijkte volume

In totaliteit zijn de netto lasten van gemeenten en regio's volgens de begrotingen 2014 duidelijk hoger dan de uitkomsten van de BDuR en het ijkpunt gemeentefonds voor 2014. Het verschil voor heel Nederland betreft circa 4,4 euro per inwoner (circa 75 miljoen euro). In de nieuw voorgestelde verdeelformules wordt bij dit feitelijk hogere totaalvolume aangesloten. De omvang van de BDuR wijzigt hierbij niet (uitgangspunt voor het onderzoek), waardoor per saldo het extra volume in het nieuwe ijkpunt van het gemeentefonds terecht komt. De fondsbeheerders dienen over de omvang van het ijkpunt nog een besluit te nemen.

## S.7 Nieuwe verdeling BDuR

De verdeling van de BDuR wordt – naast de technische aanpassingen vanuit de nieuwe BAG en het incorporeren van de BTW-component in het verdeelstelsel onder de uitkeringsfactor – in beperkte mate aangepast. Het gaat om de volgende wijzigingen:

- een opgehoogd bedrag per BRZO-instelling in combinatie met een gewicht voor OZB niet-woningen om tegemoet te komen aan de gestegen lasten van BRZO/BEVI;

een gelijktijdige naar rato verlaging van de uitkeringsfactor om de stijging van BRZO/BEVI te kunnen bekostigen. Deze wijziging is nodig, omdat de totale omvang van de BDuR vastligt.

De nieuw voorgestelde BDuR-formule luidt als volgt<sup>3</sup>:

$[2.129.715,50 + (8,15 * \text{woonruimten}) + (67,71 * \text{bebouwde oppervlakte}) + (0,48 * \text{omgevingsadressendichtheid}) + (659,22 * \text{kernen500}) + (2,41 * \text{totale oppervlakte}) + (7.736,14 * \text{hoofdvaarwegen}) + (28.430,04 * \text{BRZO}) + (0,32 * \text{inwoners}) + (11,37 * \text{OZB niet-woningen})]$  \* uitkeringsfactor

In onderstaande tabel wordt aangegeven in welke mate de aandelen van de verschillende onderdelen in de totale verdeling van de BDuR hierdoor wijzigen.

**Tabel S-5: Relatief aandeel maatstaven BDuR in huidige situatie en herijkte situatie (in procenten)**

<i>Maatstaf</i>	<i>Relatief aandeel huidige verdeling</i>	<i>Relatief aandeel herijkte verdeling</i>
<b>Vast bedrag</b>	31,8%	30,1%
<b>Inwoners</b>	3,2%	3,0%
<b>Oppervlakte totaal</b>	6,0%	5,7%
<b>Oppervlakte bebouwd</b>	4,4%	4,1%
<b>Woonruimten (woonfunctie)</b>	37,3%	35,3%
<b>Omgevingsadressendichtheid</b>	4,2%	3,9%
<b>Kernen</b>	0,4%	0,4%
<b>Waarde OZB niet-woningen</b>	0,0%	1,9%
<b>Hoofdvaarwegen</b>	6,7%	6,4%
<b>BRZO</b>	1,2%	4,2%
<b>Bijzondere bedragen</b>	4,9%	4,9%
<b>Totaal</b>	100,0%	100,0%
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>		

## **S.8 Nieuwe verdeling clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding in het gemeentefonds**

De samenstelling van de herziene verdeelformule voor het gemeentefonds wordt in onderstaande tabel vergeleken met de huidige verdeling.

<sup>3</sup> Exclusief de bijzondere bijdragen die niet onder het UF vallen.



**Tabel S-6: Relatief aandeel maatstaven in clusteronderdeel gemeentefonds in huidige situatie en herijkte situatie (in procenten)**

<b>Maatstaf</b>	<b>Relatief aandeel huidige verdeling</b>	<b>Relatief aandeel herijkte verdeling</b>
<b>Vast bedrag</b>	2,7%	0,0%
<b>Inwoners</b>	-/- 0,8%	0,0%
<b>Lokaal klantenpotentieel</b>	2,7%	1,5%
<b>Regionaal klantenpotentieel</b>	6,2%	4,6%
<b>Oppervlakte land</b>	1,0%	2,2%
<b>Oppervlakte binnenwater</b>	0,1%	0,1%
<b>Oppervlakte buitenwater</b>	0,4%	0,4%
<b>Oppervlakte bebouwd</b>	1,6%	1,9%
<b>Woonruimten (woonfunctie)</b>	32,9%	38,4%
<b>Omgevingsadressendichtheid</b>	32,8%	26,0%
<b>Kernen</b>	1,1%	1,4%
<b>Kernen &gt; 500 adressen</b>	4,5%	8,6%
<b>Bedrijfsvestigingen</b>	1,2%	1,2%
<b>Waarde OZB niet-woningen</b>	13,6%	13,7%
<b>Totaal</b>	100,0%	100,0%
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>		

Uit de tabel zijn de relatieve veranderingen in de gewichten af te lezen binnen het totaal van de verdeling van het gemeentefonds. Daarbij moet worden bedacht dat de totale omvang van het nieuwe ijkpunt in dit onderzoek is afgestemd op de hogere netto lasten (ca. 4,4 euro per inwoner hoger) in 2014. De fondsbeheerders dienen over de omvang van het cluster nog een besluit te nemen.

#### **herverdeelbeeld individuele gemeenten**

Met de herijking ligt de ijkpuntscore voor vrijwel alle Nederlandse gemeenten hoger dan in het huidige ijkpunt. De extra score is het grootst voor kleinere, minder verstedelijkte gemeenten en meerkernige gemeenten (oplopend tot meer dan 20 of in een enkel geval 30 euro per inwoner).

Hier vormen de G4-gemeenten alsmede enkele andere (vooral grotere, sterk verstedelijkte) gemeenten een uitzondering op, met een negatief herverdeeleffect van enkele euro's per inwoner. Het gaat hierbij overigens vrijwel altijd (excl. de G3) om individuele afnames in de ijkpuntcores die plaats vinden binnen een veiligheidsregio waarvoor het totale herverdeeleffect van gemeentefonds en BDuR per saldo meer positief is dan het negatieve effect bij deze individuele gemeenten. Dit impliceert dat er per saldo voldoende financiële ruimte aanwezig is in die regio's om hiermee via de gemeentelijke bijdrageregeling rekening te kunnen houden.

## **S.9 Totaal herverdeelbeeld per regio op grond van de herijking gemeentefonds en BDuR tezamen**

Vanwege de sterke samenhang tussen gemeentelijke en regionale lastenpatronen en het aanvullende karakter van de beide geldstromen gemeentefonds en BDuR op het taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding wordt in onderstaande tabel nog eens het totale herverdeeleffect van de wijzigingen in de verdeling per veiligheidsregio getoond. De herverdeeleffecten zijn daarbij eerst uitgedrukt in procenten ten opzichte van de huidige totale omvang van beide geldstromen tezamen. Daarnaast is een aantal kolommen opgenomen waarin het herverdeeleffect in een bedrag per inwoner is uitgedrukt.

Groot onderhoud clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding van het gemeentefonds en herijking BDuR

Tabel S-7: Herverdeeeffect per regio in procenten van totale budget brandweer en rampenbestrijding en in euro's per inwoner voor BDuR, clusteronderdeel gemeentefonds en totaal

Veiligheidsregio	in % van totaal budget			in euro's per inwoner		
	BDuR	Gemeentefonds	Totaal	Hve BDuR	Hve Gemeentefonds	Hve Totaal
Groningen	0%	8%	8%	0,0	6,4	6,4
Friesland	0%	14%	14%	-/ 0,5	10,3	9,8
Drenthe	0%	16%	16%	-/ 0,3	10,7	10,4
IJsselland	0%	10%	9%	-/ 0,2	6,4	6,2
Twente	0%	7%	7%	-/ 0,2	4,6	4,4
Noord- en Oost-Gelderland	0%	11%	11%	-/ 0,4	7,0	6,5
Gelderland-Midden	0%	8%	7%	-/ 0,3	5,0	4,7
Gelderland-Zuid	0%	9%	9%	-/ 0,2	6,4	6,2
Utrecht	0%	5%	5%	-/ 0,6	3,2	2,7
Noord-Holland Noord	0%	10%	10%	-/ 0,4	6,9	6,5
Zaanstreek-Waterland	-/ 1%	4%	4%	-/ 0,1	2,9	2,8
Kennemerland	0%	3%	3%	0,1	2,8	2,9
Amsterdam-Amstelland	0%	-/ 4%	-/ 3%	1,7	-/ 4,2	-/ 2,5
Gooi en Vechtstreek	-/ 1%	4%	3%	-/ 0,4	3,2	2,8
Haaglanden	0%	-/ 1%	-/ 1%	0,2	-/ 0,7	-/ 0,5
Hollands-Midden	0%	6%	5%	-/ 0,7	3,9	3,2
Rotterdam-Rijnmond	1%	1%	3%	1,2	1,1	2,3
Zuid-Holland Zuid	0%	7%	7%	-/ 0,4	4,6	4,3
Zeeland	0%	16%	16%	0,5	13,4	13,9
Midden- en West-Brabant	0%	7%	8%	-/ 0,1	5,1	5,0
Brabant-Noord	0%	9%	9%	-/ 0,3	5,7	5,3
Brabant-Zuidoost	0%	7%	7%	-/ 0,3	4,8	4,5
Limburg-Noord	0%	13%	13%	-/ 0,2	8,9	8,6
Limburg-Zuid	1%	6%	7%	0,3	4,5	4,8
Flevoland	-/ 1%	7%	7%	-/ 0,1	4,9	4,7
<b>TOTAAL</b>	<b>0%</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>0,0</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>						

Uit deze tabel blijkt dat alle regio's er – inclusief de voorgestelde ophoging van het clusteronderdeel in het gemeentefonds - op vooruit zouden gaan, met uitzondering van de zeer verstedelijkte regio's Amsterdam-Amstelland en Haaglanden. Deze regio's met een negatief herverdeeeffect bestaan overigens uit een beperkt aantal gemeenten waarbij de centrumgemeente een groot aandeel van het budget bepaald.

Op grond van de beperkte herverdeeeffecten per regio in de BDuR lijkt het ook niet nodig om binnen de BDuR overgangsmaatregelen te nemen. Binnen het gemeentefonds worden overgangsmaatregelen in een breder verband bekeken.

---

# 1 Inleiding

## **achtergrond onderzoek**

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), mede namens het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie, heeft Cebeon onderzoek verricht naar het clusteronderdeel Brandweer en rampenbestrijding in het gemeentefonds en de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR).

Het onderzoek ligt in het verlengde van eerder onderzoek in het kader van groot onderhoud van het gemeentefonds (Nader Onderzoek POR<sup>4</sup> 2010) waarbij een scheefgroei in de verdeling van genoemd clusteronderdeel in het gemeentefonds is geconstateerd bij met name de kleinste, minst verstedelijkte gemeenten. De kosten van die gemeenten wijken relatief meer af van het huidige ijkpunt dan voor andere groepen gemeenten. De vorige herverdeling van het clusteronderdeel Brandweer en rampenbestrijding werd per 1 januari 2008 ingevoerd na een herijkingsonderzoek, waarbij ook de BDuR is onderzocht. De inhoudelijke relatie tussen het clusteronderdeel en de BDuR is nadien versterkt door het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het op regionale schaal organiseren van de voorheen gemeentelijke brandweer.

## **onderzoeksvragen**

Er zijn onderzoeksvragen relevant vanuit het clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding, vanuit de BDuR en vanuit het gemeenschappelijke deel. Naast een actualisering van een omschrijving van het beleidsterrein staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Wat is de omvang van de kosten van gemeenten en veiligheidsregio's op basis van recente cijfers (centraal staan de gegevens uit begrotingen 2014);
2. Hoe verhouden de kosten zich tot het ijkpunt van het clusteronderdeel in het gemeentefonds en de verdeling van de BDuR? Zijn er oorzaken aan te wijzen voor een eventueel geconstateerde afwijking?
3. Indien er sprake is van scheefheden: welke aanpassingen in de verdeling van het clusteronderdeel in het gemeentefonds en de BDuR worden geadviseerd om de nieuwe verdeelformules aan te passen voor 2016 en verder? Stel na akkoord met de verbetervoorstellen een herijkte verdeling van de BduR (incl. BTW) en het clusteronderdeel in het gemeentefonds op.
4. Welke mogelijkheden zijn er om te komen tot een vermindering van het aantal maatstaven in het clusteronderdeel van het gemeentefonds en de BDuR? Bekijk daarbij de noodzaak van het vaste bedrag per gemeente voor het clusteronderdeel van het gemeentefonds.

Meer gespecificeerd zijn deze onderzoeksvragen uitgewerkt in Bijlage A.

## **onderzoeksstappen**

In het onderzoek zijn de volgende stappen onderscheiden:

- stap 1: actualisering omschrijving taakgebied;
- stap 2: samenstellen steekproef;
- stap 3: uitgavenanalyse;
- stap 4: verschillenanalyse;
- stap 5: nieuw ijkpunt maken (herijking);
- stap 6: onderbrengen ijkpunten in stelsel van verdeelmaatstaven.

---

<sup>4</sup> POR: Periodieke OnderhoudsRapportage.

### ***inhoud rapportage***

In deze rapportage wordt verslag gedaan van deze onderzoekswerkzaamheden.

Een actualisering van de omschrijving van het taakgebied is opgenomen in Bijlage B.

In de hoofdtekst wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de uitgangspunten en de gehanteerde onderzoeksmethode (hoofdstuk 2);
- aspecten van de uitgaven- en verschillenanalyse (hoofdstuk 3);
- de bevindingen met betrekking tot het volume en de verdeling (hoofdstuk 4);
- de uitkomsten van de herijkingen met herverdeeeffecten (hoofdstuk 5).

---

## 2 Uitgangspunten en onderzoeksmethode

---

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitgangspunten (paragraaf 2.2) voor het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethode (paragraaf 2.3).

---

### 2.2 Uitgangspunten

#### ***samenstelling clusteronderdeel***

Het onderzoek heeft betrekking op de taken van het beleidsveld Brandweer en Rampenbestrijding. Dit omvat de overgedragen taken binnen de onderscheiden kolommen in de veiligheidsregio's (brandweer, politie, ghor, gemeenten) en de achtergebleven lasten op gemeentelijke begrotingen. Dat betekent dat lasten en baten die uitmaken van andere (sub-)clusters in het gemeentefonds buiten het onderzoek zijn gelaten, zoals veiligheidshuizen, ambulancevoorzieningen, GGD en strandbewaking. Daarbij is met name van belang dat bepaalde taakonderdelen behoren tot het aanpalende clusteronderdeel Overige Orde en Veiligheid in het gemeentefonds, waarvoor recentelijk reeds een geactualiseerde verdeling is opgesteld. De lasten voor taken die tot dat onderdeel behoren dienen nu buiten beschouwing te worden gelaten.

#### ***afbakening relevante uitgaven***

Ten behoeve van de inventarisatie van de uitgavenpatronen (uitgavenanalyse) en de daaropvolgende verschillenanalyse zijn de lasten en baten bij veiligheidsregio's en gemeenten afgebakend ten opzichte van andere (sub-)clusters in het gemeentefonds. Tot de lastenpatronen van het taakgebied behoren met name de volgende onderdelen:

- bijdragen van/aan gemeenten aan/van veiligheidsregio's;
- brandweezorg;
- geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (Ghor);
- regionale gemeenschappelijke meldkamer;
- regionaal veiligheidsbureau en bevolkingszorg;
- achtergebleven gemeentelijke componenten (inclusief gemeentelijke rampenbestrijding);
- specifieke risico's.

#### ***honoreren van exogene omstandigheden***

Ten behoeve van de herijking van de verdeling van de BDuR en het gemeentefonds is het van belang dat er een kostengeoriënteerde verdeling tot stand komt waarin exogene factoren worden gehonoreerd die het uitgavenniveau van gemeenten/regio's beïnvloeden. Afwijkende individuele beleidskeuzes van regio's/gemeenten (bijvoorbeeld ten aanzien van de eigen efficiency of voorzieningenniveau) zijn wel mogelijk/toegestaan (bestedingsautonomie), maar worden niet expliciet in de verdeelmodellen gehonoreerd.

De te honoreren exogene factoren kunnen bestaan uit een tweetal typen factoren:

- ofwel structuurkenmerken. Het betreft hierbij allerlei (fysieke) structuurkenmerken (algemene kenmerken zoals dichtheid bebouwing, meerkernigheid en/of specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld BRZO-bedrijven, aanwezigheid hoofdvaarwegen e.d.);
- ofwel onvermijdelijke schaafeffecten vanuit de organisatie (gekoppeld aan de verschillen in omvang tussen gemeenten/regio's).

Zowel in het huidige gemeentefonds als in de huidige BDuR zijn beide typen factoren opgenomen: tal van structuurkenmerken spelen een rol en in beide stelsels zijn vaste bedragen opgenomen om negatieve schaafeffecten bij een kleine omvang (van ofwel gemeenten ofwel regio's) te honoreren.

#### ***uitgaan van situatie in centrale onderzoeksjaar***

De relevante lasten en baten zijn gecodeerd voor het centrale basisjaar (2014) vanuit de opgevraagde grootboeken bij veiligheidsregio's en een steekproef van gemeenten. Bij duidelijke afwijkingen is ook gebruik gemaakt van gegevens en achtergronden uit voorliggende jaren (rekeningen 2012, 2013).

#### ***integratie BTW-compensatiedeel BDuR in verdeling***

Door het vervallen van de mogelijkheid van regio's om (via gemeenten) bij het BTW-compensatiefonds te declareren is er gekomen tot een compensatiebedrag die volledig via de BDuR wordt uitgekeerd. Inmiddels hebben de lastenpatronen van gemeenten en regio's zich verder ontwikkeld en is in het onderzoek in de nieuwe verdeelvoorstellen voor het gemeentefonds en de BDuR rekening gehouden met deze recentere beelden van de totale lastenpatronen. Dit betekent dat er niet afzonderlijk een BTW-component meer herkenbaar is, maar via de totale te honoreren lasten in de nieuwe verdeling wordt meegenomen.

#### ***volume BDuR blijft ongewijzigd***

Als uitgangspunt voor het onderzoek is meegegeven dat de omvang van de BDuR vast staat.

#### ***op basis van nieuwste definitie maatstafgegevens***

In de reeds eerder aangekondigde wijzigingen voor het uitkeringsjaar 2015 is er door BZK reeds rekening gehouden met de effecten van de nieuwe definities van verdeelmaatstaven in het kader van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). In het onderhavige onderzoek is er aangesloten bij deze nieuwe definities en is bezien in hoeverre de feitelijke netto lasten afwijken van het financiële ijkpunt op basis van deze nieuwe definities.

Bij een aanpassing van de verdeling in het gemeentefonds en/of BDuR zijn nieuwe herverdeelbeelden die deze herijking met zich meebrengt eveneens gebaseerd op de nieuwe definities en daarmee direct zichtbaar.

---

## **2.3 Onderzoeksmethode**

De door Cebeon gehanteerde methode van uitgaven- en verschillenanalyse kenmerkt zich door een *combinatie* van kwantitatieve gegevens en kwalitatieve verdieping van de gevonden verschillen (zoals de invloed van eigen beleid, de mate van efficiency, eigen inkomsten, het uiteenrafelen van endogene/exogene achtergronden/structuurkenmerken).

Drie algemene implicaties van de methode zijn:

- *uitgavenanalyse*: het CBS beschikt over Iv3<sup>5</sup>-gegevens van gemeenten (functie 120 voor brandweer en rampenbestrijding), maar deze zijn alleen globaal bruikbaar voor analyses op geaggregeerd niveau. Iv3-gegevens bieden onvoldoende inzicht in de opbouw van het taakgebied (onderscheid van bepaalde onderdelen daarbinnen) en leveren een onvoldoende heldere afbakening ten opzichte van andere taakgebieden. Dit komt omdat er verschillen zijn in taakinhoud, in de wijze van toerekenen aan functies (algemene ondersteuning, afschrijving, rente et cetera) en het gebruik van toevoegingen/onttrekkingen reserves (functie 980). Bovendien bevatten Iv3-gegevens onvoldoende informatie om de aard van de lasten en de achtergronden goed te kunnen duiden. Dit laatste is wel nodig voor het ontwikkelen van nieuwe ijkpunten. Om de lasten naar typen uitgaven te kunnen maken/beoordelen zijn gedetailleerde inzichten en toelichtingen aldus noodzakelijk en kan niet worden volstaan met Iv3. Om deze reden zijn in het onderzoek gedetailleerde ‘grootboekgegevens’ door Cebeon (bij gemeenten en regio’s) opgevraagd en gecodeerd/beoordeeld;
- *samenstelling en omvang van de steekproef*: naast alle 25 veiligheidsregio’s is er een representatieve steekproef van gemeenten getrokken. Dit betekent: met voldoende spreiding over typen structuurkenmerken, typen veiligheidsregio’s (en specifieke risicofactoren) en typen gemeentelijke bijdragen. Uitgaande van het realiseren van een minimale celvulling is voor uiteenlopende indelingen het benaderen van een steekproef van circa 80 gemeenten gewenst. Dit biedt voldoende houvast om over alle subgroepen uitspraken te kunnen doen een landelijk representatief beeld te kunnen schetsen;
- *verschillenanalyse*: om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is het noodzakelijk om op de (geschoonde) gegevens afkomstig van de uitgavenanalyse een diepgaande verschillenanalyse uit te voeren. Hiervoor is het essentieel dat niet alleen kan worden beschikt over financiële gegevens, maar ook over meer inhoudelijke/kwalitatieve achtergrondinformatie, zoals de prestaties (opkomsttijden), informatie over opleidingsniveau en mate van geoefendheid, mate van professionalisering (mix beroeps-/vrijwillige brandweer) e.d. Dit is gewenst om inzicht te krijgen in essentiële vragen zoals:
  - welke achterliggende factoren hebben geleid tot de macro-ontwikkelingen in de lastenpatronen;
  - wat zijn de achterliggende factoren wanneer er sprake is van afwijkende lastenniveaus van bepaalde typen regio’s en/of gemeenten ten opzichte van het huidige ijkpunt. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen afwijkingen die kunnen worden verklaard uit te honoreren exogene factoren (die wel in het ijkpunt dienen te worden gehonoreerd) en afwijkingen die (meer) samenhangen met niet te honoreren van eigen keuzes (endogene factoren, zoals andere mix vrijwilligers/beroepspersoneel, relatief veel overhead, incidentele componenten);
  - hoe kan de verdeling op basis van deze inzichten toekomstbestendig worden ingericht.

Het betreft een kostengeoriënteerd onderzoek. Met behulp van de gebruikelijke onderzoeksmethode voor het gemeentefonds en de BDuR wordt bij een periodieke herijking het totaalbeeld van de lasten geactualiseerd. Bij afwijkingen worden voorstellen gedaan om volume en of verdeling aan te passen aan de geactualiseerde lastenpatronen. Hierbij wordt aangesloten op de meest recente inzichten in de totale lastenpatronen (in dit geval begrotingen 2014). Toekomstige ontwikkelingen die zich nog moeten uitkristalliseren worden daarin niet meegenomen, maar moeten via monitoring eerst in de praktijk hun beslag krijgen.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Statistiek Informatie voor derden.

<sup>6</sup> Pas wanneer hierdoor in de toekomst weer nieuwe signalen voor afwijkende volume- en verdeelbeelden ontstaan, is er opnieuw aanleiding voor een herijkingsonderzoek.

---

## 3 Uitgaven- en verschillenanalyse

---

### 3.1 Inleiding

De lasten voor brandweer en rampenbestrijding bevinden zich zowel op de regionale als gemeentelijke begroting. Sinds de regionalisering van de brandweezorg is het overgrote deel van de lasten afkomstig van de regionale organisaties. De taken die in 2014 nog zijn achtergebleven op gemeentelijke begrotingen verschillen per regio<sup>7</sup>. Enerzijds zijn er regio's waarbij de gemeenten alle brandweertaken (financieel) hebben overgedragen, maar er zijn ook regio's waarbij dit nog niet het geval is.

In dit onderzoek zijn eerst de lasten en baten van regio's en de wijze waarop deze lasten over de inliggende gemeenten worden omgeslagen geanalyseerd (zie paragraaf 3.2). Vervolgens is met een gerichte steekproef van gemeenten de achtergebleven lasten geanalyseerd (paragraaf 3.3). Bij beide zijn de voor het taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding relevante lasten en baten afgebakend met behulp van een codering (paragraaf 3.4). In de verschillenanalyse is tevens gebruik gemaakt van meer algemene/achtergrondgegevens (zie paragraaf 3.5).

---

### 3.2 Veiligheidsregio's

#### ***alle 25 veiligheidsregio's***

In het onderzoek zijn alle 25 veiligheidsregio's betrokken. Dit is ook van belang omdat er 'slechts' 25 regio's zijn en een gedegen analyse van verschillende kostenpatronen tussen typen regio's indelingen in verschillende groepen vereisen, waardoor er bij een kleiner aantal al snel sprake zou zijn van een te geringe celvulling. Door alle regio's mee te nemen is meteen het grootste deel van de totale uitgaven aan het beleidsterrein meegenomen (na de regionalisering vinden de meeste uitgaven via de regio's plaats).

#### ***regionalisering en vormgeving gemeentelijke bijdrageregelingen***

Een bijzonder aandachtspunt in het onderzoek is de ontwikkeling in de afgelopen periode ten aanzien van de gemeentelijke bijdrageregelingen in veiligheidsregio's geweest. De vormgeving van de gemeentelijke bijdragenregelingen heeft invloed op de zichtbaarheid van de werkelijke kostenfactoren die een rol spelen voor verschillen in uitgavenpatronen tussen gemeenten. Vóór de regionalisering betrof de omvang van het regionale budget dat door gemeenten (naast de bekostiging van uit de BDuR) moest worden bijgedragen een beperkt bedrag. In vrijwel alle regio's was (is) er sprake van een bijdrageregeling in de regionale kosten voor de voormalige regionale taken die verliep door middel van een gelijk bedrag per inwoner voor elk van de inliggende gemeenten.

Met de regionalisering (ook lokale taken bij Wet veiligheidsregio's verplicht vanuit regionale organisatie verzorgen) is de omvang van de uitgaven op regionaal niveau fors toegenomen en daarmee ook de benodigde bijdragen vanuit gemeenten. Voor een groter budget kan er dan sprake zijn van een spanning ten opzichte van het uitgangspunt van kostenoriëntatie van het gemeentefonds. Met name wanneer bijdrageregelingen onvoldoende aansluiten bij de feitelijk gemaakte kosten op basis van de gemeentelijke structuur (los van een regionale organisatie), vertroebelt dit het beeld. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer kosten die in de praktijk verschillend uitpakken tussen gemeenten binnen de regio toch worden

---

<sup>7</sup> En binnen regio's soms ook per gemeente (clusters).



omgeslagen via een gelijk bedrag per inwoner. Daarmee wordt dan afgeweken van verschillen in externe kostenfactoren tussen gemeenten die bijvoorbeeld door het hanteren van een meer kostengeoriënteerde verdeling van de gemeentelijke bijdragen wel mogelijk is.

### **inventarisatie bijdrageregelingen**

Daarom heeft er - voorafgaand aan de selectie van steekproefgemeenten - eerst een inventarisatie plaatsgevonden van de wijze waarop bijdrageregelingen in elk van de 25 veiligheidsregio's werken. In onderstaande tabel is de uitkomst van de inventarisatie opgenomen.

**Tabel 3-1: Uitkomst inventarisatie bijdrageregeling basisbrandweezorg en rampenbestrijding (begroting 2014). Aantal gemeenten naar type gemeentelijke bijdrageregeling.**

<b>Bijdrageregeling basisbrandweezorg</b>	<b>deels/voornamelijk kostengeoriënteerd</b>	<b>onvoldoende kostengeoriënteerd</b>	<b>niet geregionaliseerd</b>
<b>Totaal</b>	19	5	1

Deze inventarisatie geeft aan dat in de gemeentelijke bijdrageregelingen in veel regio's nog een relatie is te leggen met de (historische) kosten van gemeenten. In de meeste regio's wordt het grootste deel van de kosten in 2014 omgeslagen via de historische kosten van gemeenten, soms in een geleidelijke overgang naar een situatie waarin de (kostengeoriënteerde) relatieve ijkpuntscores uit het gemeentefonds van de inliggende gemeenten worden gevolgd.

Aangezien veel regio's pas recentelijk zijn geregionaliseerd biedt dit nog houvast voor een kostengeoriënteerde toedeling van lasten naar gemeenten voor de kosten van de dienstverlening aan gemeenten met verschillende structuurkenmerken. In de meeste veiligheidsregio's wordt voor de kosten van de al vóór de Wet veiligheidsregio's wettelijke verplichtingen (meer algemene voorzieningen als crisisbeheersing, Ghor, meldkamer, etc.) nog steeds een bedrag per inwoner gevraagd aan de inliggende gemeenten.

Op grond van de inventarisatie is uit een 19-tal regio's waarvoor er sprake is van een voldoende kostengeoriënteerde bijdrageregeling, een steekproef van gemeenten geselecteerd. Van alle 25 regio's zijn overigens de eigen lasten op regioniveau (dit is de bulk van de totale uitgaven in Nederland) in het onderzoek betrokken. Regio's waaruit geen aanvullende gegevens over gemeenten zijn opgevraagd zijn om uiteenlopende redenen buiten haken geplaatst voor dit aanvullende deel:

- omdat ze een verdeling van alle lasten via een gelijk bedrag per inwoner hanteren;
- omdat er nog niet geregionaliseerd is, waardoor in het geheel geen effecten van regionalisering bij de regio zichtbaar zijn en de analyse van enkele gemeenten tot een zeer groot hiaat in de totale lasten van deze regio zou leiden ten opzichte van de andere regio's, waarin de bulk van de lasten reeds bij de regio zijn ondergebracht;
- overige redenen (soms in combinatie met elkaar): een afwijkend, complex model van kostentoerekeningen (i.c.m. het gegeven dat regio al langere tijd geregionaliseerd is) en/of afwijkende takenpakketten tussen districten/gemeenten binnen een regio; dan wel het te laat aanleveren van basisgegevens (om verdere vertraging van het onderzoek te voorkomen).

Zoals aangegeven zijn deze regio's natuurlijk wel in beeld gebleven voor het totaal van hun lasten.

---

### 3.3 Gemeenten

#### *achtergebleven taken*

Uit de geselecteerde regio's is een steekproef van gemeenten getrokken om de lasten van 'achtergebleven' taken in beeld te kunnen brengen. Er zijn grote verschillen tussen regio's en gemeenten binnen regio's in de lasten die nog op gemeentelijke begrotingen zijn opgenomen. Globaal kan het om de volgende onderdelen gaan:

- huisvestingscomponenten: lasten die samenhangen met het eigendom en/of met het gebruik;
- huur en/of onderhoud van bluswatervoorzieningen (brandkranen, -putten);
- lasten voor voormalig personeel (FLO<sup>8</sup>), zie ook paragraaf 3.4;
- lasten en baten voor risicobeheersing (advisering en vergunningverlening brandveiligheid), soms worden hiervoor nog een beperkt aantal fte's aangehouden;
- lasten voor coördinatie gemeentelijke rampenbestrijding/bevolkingszorg.

#### *representatieve steekproef van gemeenten*

Om voldoende betrouwbaarheid en diepgang in het onderzoek te krijgen is gewerkt met een representatieve steekproef van gemeenten uit de 19 geselecteerde veiligheidsregio's. Er zijn circa 80 gemeenten (inclusief G4-gemeenten) in het onderzoek betrokken zodat er een voldoende spreiding naar typen gemeenten (kenmerken/risico's) is gerealiseerd. Mede op basis van de resultaten van de inventarisatie naar bijdrageregelingen is de steekproef samengesteld op basis van de volgende typen kenmerken:

- omvang van de gemeenten (in inwoners en oppervlakte);
- mate van verstedelijking;
- meerkernigheid (op basis van kernen met minimaal 500 adressen);
- aanwezigheid van bedrijvigheid;
- mate van centrumfunctie (op basis van regionale klantenpotentiëlen);
- spreiding over verschillende regio's;
- een aantal groeigemeenten.

Per regio zijn er 3 tot 5 gemeenten geselecteerd, mede afhankelijk van het totale aantal gemeenten per regio. In bijlage C is een overzicht van de steekproefgemeenten opgenomen.

---

### 3.4 Afbakenen relevante netto lasten voor het taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding

#### *coderen*

Bij alle veiligheidsregio's en de steekproefgemeenten zijn financiële grootboekoverzichten opgevraagd van de gehele exploitatie op een zo laag mogelijk aggregatieniveau. Deze overzichten zijn opgevraagd voor de realisatie van 2012 en 2013 en de begroting 2014 (centrale onderzoeksjaar). De grootboekoverzichten zijn vervolgens geordend/klaargezet en gecodeerd om een zo zuiver mogelijke afbakening ten opzichte van andere (sub-)clusters uit het gemeentefonds te maken teneinde een goed beeld van de lasten die relevant zijn voor het clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding te krijgen.

---

<sup>8</sup> Functioneel Leeftijdsontslag.

Hiervoor is bij vrijwel alle veiligheidsregio's en veel gemeenten een aantal (codeer)vragen gesteld over onduidelijke posten, nadere specificaties van bredere budgetten en achtergronden<sup>9</sup>.

### ***opsporen relevante netto lasten buiten iv3-functie 120***

Bij het coderen is specifiek gelet op het opsporen van lasten en baten op andere functies dan Iv3-functie 120 (voor brandweer en rampenbestrijding) om te voorkomen dat er onterecht onderdelen buiten het onderzoek zouden blijven. Bij gemeenten treffen we hierbij regelmatig relevante lasten en baten aan voor:

- gemeentelijke rampenbestrijding (op hoofdfunctie 0);
- voor (onderhoud) brandkranen (diverse functies buiten hoofdfunctie 1; met name in lasten openbare ruimte);
- voormalig personeel/FLO (onder andere hoofdfunctie 9 of gedekt uit in het verleden gevormde voorzieningen);
- toevoegingen/onttrekkingen aan reserves (functie 980), waarvan de netto lasten zoals gebruikelijk in het totaalbeeld van de netto lasten worden meegenomen;
- advisering voor en verstrekking van vergunningen voor brandveiligheid (inclusief leges)<sup>10</sup>.

In een enkel geval wordt ook de gehele bijdrage aan de veiligheidsregio op een andere functie dan functie 120 geboekt. Dit betekent een duidelijke onderschatting van de lasten indien alleen functie 120 zou zijn meegenomen.

### ***uitzuiveren***

Er is andersom ook voor gewaakt dat er ten onrechte in het clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding lasten en baten worden meegenomen die reeds onderdeel uitmaken van andere (sub-)clusters in het gemeentefonds. In dit verband zijn er ook posten opgespoord die buiten beschouwing zijn gelaten in het onderzoek. Te denken valt bijvoorbeeld aan bijdragen aan veiligheidshuizen, ambulancevoorzieningen en GGD en lasten voor strandbewaking bij veiligheidsregio's.

Regelmatig zijn er in verband met dit soort elementen correcties noodzakelijk gebleken, niet alleen bij veiligheidsregio's, maar in een aantal gevallen ook bij gemeenten, mede omdat dergelijke lasten onderdeel kunnen uitmaken van de gemeentelijke bijdrageregeling. Hiervoor is per geval bekeken of hiervan sprake is en op welke wijze dit binnen de regio is bekostigd; specifiek bij één of enkele gemeenten of via de bijdrageregeling.

### ***vergelijkbaarheid lastenpatronen op essentiële onderdelen***

Bij het analyseren van lastenpatronen ten behoeve van de (herijking van de) verdelingen van BDuR en gemeentefonds dienen voor belangrijke onderdelen de coderingen tussen veiligheidsregio's cq. gemeenten zoveel mogelijk met elkaar te sporen. Bijzondere aandacht is hierbij uitgegaan naar:

- de lasten voor FLO (overgangsrecht): deze lasten zijn vooral relevant voor bepaalde groepen beroepspersoneel. Dit betekent dat deze post in verschillende mate voorkomt. De achtergrond van deze lasten hangt mede af van historische ontwikkelingen. Soms zijn deze lasten overgedragen aan de veiligheidsregio, soms staan deze nog op de gemeentelijke begroting (of in voorzieningen). Per saldo dienen de lasten echter zoveel mogelijk te worden herleid naar de typen structuurkenmerken om in de verdeling op de juiste wijze te kunnen worden vertaald naar gemeenten/regio's met ver-

---

<sup>9</sup> Naast gegevens van alle 25 regio's zijn in de analyses ook de gegevens van circa 70 gemeenten gebruikt.

<sup>10</sup> Belangrijk aspect hierbij is dat indien gemeenten alleen inkomsten (leges) verantwoordt, maar de lasten in een bredere post hebben opgenomen (bijvoorbeeld met betrekking tot omgevingsvergunningen) dat dan de lasten met betrekking tot brandveiligheid afzonderlijk in beeld zijn gebracht.

schillende gebiedskenmerken. Daarom zijn de lasten voor FLO zoveel mogelijk naar het niveau van individuele gemeenten in beeld gebracht<sup>11</sup>;

- de codering van lasten van de meest (onvermijdelijke) schaalgevoelige componenten (gekoppeld aan de verschillen in omvang tussen veiligheidsregio's). Dit hangt samen met de wettelijk verankerde indeling van de 25 veiligheidsregio's. Elke regio kent een aantal basisvoorzieningen met betrekking tot Ghor, gemeenschappelijke meldkamer, multidisciplinaire aspecten/veiligheidsbureau en regionale bevolkingszorg. Achter deze componenten gaan andere kostendrijvers (schaaleffecten) schuil dan achter de uitvoering van de overige taken die meer samenhangen met gebiedskenmerken;
- de codering van lasten en baten voor bijzondere risico's die niet tot uiting komen in meer algemene (fysieke) structuurkenmerken, maar waarvoor aparte indicatoren in de verdeling zijn opgenomen: met name de lasten voor zeer risicovolle bedrijvigheid/objecten en de risico's verbonden met groot water en tunnelveiligheid. Hiermee kan een beeld van de mate waarin de huidige verdeling nog toereikend is voor deze onderdelen worden verkregen;
- de toerekening van overhead/bedrijfsvoering. Er is in dit onderzoek gebleken dat de mate waarin meer algemene kostencomponenten in de sfeer van overhead, huisvesting en bedrijfsvoering wordt toegerekend sterk uiteen loopt, met name bij veiligheidsregio's. Sommige regio's hanteren een kostentoe rekeningsmethodiek waarin (een gedeelte van) dergelijke lasten aan producten worden toegerekend. Er zijn echter ook regio's die veel minder of helemaal niet dergelijke kosten toerekenen. Er is zoveel mogelijk in samenspraak met de betreffende regio's alsnog tot een globale toedeling<sup>12</sup> gekomen naar onderdelen die in deze paragraaf aan bod zijn gekomen. Ook wanneer er onderdelen van taken zijn uitgezuiverd is een eventueel daarvoor relevant deel van de algemene overhead van regio's buiten haken geplaatst.

#### **voorkomen dubbeltellingen**

In het onderzoek zijn zowel lasten en baten bij veiligheidsregio's als van (een steekproef van) gemeenten meegenomen. Om een zo zuiver mogelijk totaalbeeld van de netto lasten te kunnen geven is er met name bij de veiligheidsregio's op gelet dat er verschillende soorten baten zijn (naast de rechtstreekse financiering uit de BDuR):

- de gemeentelijke bijdragen in de netto lasten van de veiligheidsregio's;
- daarnaast zijn er ook vergoedingen voor meer specifieke dienstverlening tussen gemeenten en veiligheidsregio's (en zelfs ook tussen regio's onderling). Hierbij moet er voor worden gewaakt dat er geen sprake is van dubbeltellingen in het onderzoek: lasten en baten moeten dan zowel bij de regio als bij de gemeenten goed in beeld worden gebracht, waarbij het netto lasten bedrag slechts één maal in het totaalbeeld mag meetellen;
- deels worden lasten ook afgedekt door inkomsten van derden zoals baten Openbaar Meldsysteem (OMS), exploitatie opleiding- en/of oefencentra en middelen voor externe veiligheid vanuit provincies. Lasten die hiermee worden afgedekt hoeven niet uit de algemene middelen te worden bekostigd en dienen dan ook buiten het totaalbeeld van het netto beslag op de algemene middelen bij gemeenten (cq. de BDuR bij regio's) te blijven

---

<sup>11</sup> De lasten voor het 2<sup>e</sup> loopbaanbeleid maken integraal onderdeel uit van de lasten van veiligheidsregio's en gemeenten. Het kosteneffect van de invoering van het 2<sup>e</sup> loopbaanbeleid hebben de veiligheidsregio's en gemeenten in dit onderzoek niet apart inzichtelijk gemaakt.

<sup>12</sup> Veelal op basis van het aantal fte dat wordt ingezet op specifieke taken.

---

### 3.5 Verschillenanalyse

Ten behoeve van een verschillenanalyse is ook een aantal kwantitatieve en kwalitatieve achtergrondgegevens in het onderzoek betrokken. Dergelijke gegevens zijn mede van belang voor een nadere interpretatie van verschillen tussen netto lasten en ijkpuntscores. In de verschillenanalyses en de herijking gaat het om het honoreren van structurele afwijkingen op grond van exogene factoren (structuurkenmerken) en niet om afwijkende eigen beleidskeuzes van individuele regio's en/of gemeenten. Daarvoor is het ook van belang om over deze achtergrondgegevens te beschikken, waarmee verklaringen kunnen worden verkregen voor verschillen in voorzieningenniveau of kostenmix (bijvoorbeeld afwijkende verhouding beroepsbrandweer en vrijwilligers) tussen qua structuurkenmerken vergelijkbare regio's en/of gemeenten.

Het gaat om onder andere om de volgende gegevens: de personeelsformatie (in fte) naar taken van veiligheidsregio; het aantal vrijwilligers; specifieke/specialistische taakverdelingen ('samenwerking') in relatie tot andere regio's; theoretische dekkings- en feitelijke opkomstpercentages binnen de normtijden in de Wvr; informatie over kazernes en groot materieel; de mate van de geoefendheid van het personeel; incidentele kostencomponenten.

---

## 4 Bevindingen volume en verdeling

---

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden een aantal belangrijke bevindingen ten aanzien van de omvang (volume) en mate van scheefheid van de huidige verdeling gepresenteerd.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- volume (paragraaf 4.2);
- verdeling (paragraaf 4.3).

---

### 4.2 Volume

#### *financieringsmiddelen*

De belangrijkste inkomstenbronnen voor de veiligheidsregio's om hun lasten mee te dekken zijn enerzijds de inkomsten uit gemeentelijke bijdrageregelingen en specifieke dienstverlening aan de inliggende gemeenten en anderzijds de BDuR, die zij rechtstreeks van het Rijk ontvangen. De gemeenten financieren deze bijdragen aan de veiligheidsregio uit hun algemene middelen. Dit geldt ook voor de tot op heden achtergebleven taken op de gemeentelijke begrotingen. Hier ligt een relatie met de uitkomst van het financiële (sub-)ijkpunt voor het clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding uit het gemeentefonds.<sup>13</sup> Het merendeel van de netto lasten op het terrein van Brandweer en Rampenbestrijding wordt gefinancierd door gemeenten. De BDuR betreft een aanvullende tegemoetkoming in de kosten.

In onderstaande tabel zijn de inkomstenbronnen op het taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding in beeld gebracht.

Tabel 4-1: Inkomstenbronnen taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding (begroting 2014)

<i>Inkomstenbronnen</i>	<i>in mln euro's</i>	<i>in %</i>
<i>ijkpunt gemeentefonds</i>	1.074	86%
<i>BDuR</i>	177	14%
<b>TOTAAL</b>	1.251	100%

#### *netto lasten*

Uit de regionalisering van de gemeentelijke brandweerorganisaties, zoals in de Wet veiligheidsregio's is verplicht, vloeit voort dat een groot deel van de budgetten is overgedragen aan de veiligheidsregio's. Naast de lasten die worden gedekt uit gemeentelijke bijdragen en de BDuR gaat het ook om specifieke dienstverlening aan gemeenten.

In de gemeentelijke begrotingen 2014 is – naast de gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio's – nog een beperkt deel van de totale netto lasten voor Brandweer en Rampenbestrijding 'achtergebleven'. Het betreft met name netto lasten voor voormalig personeel (FLO), huisvesting, bluswatervoorzieningen en gemeentelijke rampenbestrijding.

---

<sup>13</sup> Hierin wordt ook (normatief) rekening gehouden met inkomsten uit overige eigen middelen (zoals een aantal belastingen, inkomsten uit rente en beleggingen en grondexploitaties).

In onderstaande tabel zijn de feitelijke netto lasten bij veiligheidsregio's en gemeenten weergegeven voor het jaar 2014.

**Tabel 4-2: Netto lasten taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding (begroting 2014)**

<i>Netto lasten</i>	<i>in mln euro's</i>	<i>in %</i>
<i>veiligheidsregio's</i>	1.175	89%
<i>gemeenten</i>	150	11%
<b>TOTAAL</b>	1.326	100%

Uit dit overzicht is te zien dat het overgrote deel van de lasten bij de veiligheidsregio's berust. In totaal wordt er derhalve circa 75 mln euro meer uitgegeven dan de honorering in het gemeentefonds voor Brandweer en Rampenbestrijding en de BDuR tezamen (1326 -/- 1251 miljoen). Geconcludeerd kan worden dat gemeenten nog circa 11% van de netto lasten van het taakgebied besteden aan de achtergebleven taken. Dit is overigens inclusief de lasten in één nog niet geregionaliseerde regio.

---

## 4.3 Verdeling

### *verschillen netto lasten en ijkpunten*

De aansluiting tussen de feitelijke netto lasten van veiligheidsregio's en gemeenten en de dekkingsbronnen zijn in de gemeentelijke netto lastenpatronen af te lezen.

Enerzijds omvat dit rechtstreeks de nog 'achtergebleven' lasten die direct voor rekening van gemeenten komen. Anderzijds zijn hierin ook de lasten van de regio's opgenomen die worden gefinancierd uit het gemeentefonds (vanuit gemeentelijke bijdrageregelingen en specifieke dienstverlening).

Op basis van de respons van de steekproefgemeenten is het verschil voor uiteenlopende typen gemeenten in onderstaande tabel weergegeven.

**Tabel 4-3: Verschil feitelijke netto lasten en ijkpuntsscore naar groepen gemeenten voor verschillende structuurkenmerken (excl. G4), begrotingen 2014. Bedragen in euro's per inwoner.**

<i>groepen gemeenten</i>	<i>Verschil feitelijke netto lasten en ijkpuntsscore</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	12
<i>20-50.000 inwoners</i>	7
<i>50-100.000 inwoners</i>	4
<i>100.000 + inwoners</i>	4
<i>weinig stedelijk</i>	10
<i>Stedelijk</i>	5
<i>zeer stedelijk</i>	1
<i>1 of 2 kernen</i>	4
<i>3 of meer kernen</i>	8
<i>Groeigemeenten</i>	3

Uit deze tabel valt op te maken dat:

- de feitelijke netto lasten gemiddeld hoger liggen dan de ijkpuntsscore voor Brandweer en Rampenbestrijding;
- het verschil tussen de feitelijke netto lasten en de ijkpuntsscores gemiddeld groter zijn bij de kleinere, minder verstedelijkte gemeenten. Bij de grotere, meest verstedelijkte gemeenten is dit minder het geval. Dit patroon wordt nog bevestigd door het beeld voor de G4-gemeenten in de steekproef, waarvoor de netto lasten gemiddeld zelfs onder het ijkpunt liggen (niet in tabel);
- gemeenten met meer kernen (op basis van het aantal kernen met minstens 500 adressen) gemiddeld extra lasten hebben ten opzichte van de ijkpuntsscore in vergelijking met gemeenten met weinig kernen.

Dit geeft aan dat er sprake is van een 'scheef' verdeelbeeld tussen de typen gemeenten.

#### **achtergrond ontwikkelingen**

Bij de vorige herijking van het clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding (gebaseerd op gegevens 2005) was er sprake van een vergelijkbaar beeld: met name kleinere, minder verstedelijkte gemeenten vertoonden een sterkere lastenstijging dan grotere, meer verstedelijkte gemeenten ten opzichte van de ontwikkeling van de ijkpuntsscores in het gemeentefonds. Deze trend betrof een verdergaande versterking en professionalisering van de brandweerorganisaties. Bij die herijking is de verdeling op de stand van 2005 aangepast.

Ook in de jaren sinds deze laatste herijking is deze trend in de ontwikkeling van de netto lasten opnieuw zichtbaar: vooral in de kleinste, minst verstedelijkte gebieden zijn de netto lasten harder gestegen dan de ijkpuntsscores. Het betreft met name gemeenten waar er van oudsher relatief meer vrijwilligers zijn dan beroeps. Dit hangt ook samen met kwaliteitsimpulsen als gevolg van ingebrachte leidraden/handreikingen (bijvoorbeeld met betrekking tot vakbekwaamheid) en maatschappelijke druk (mede als gevolg van een aantal rampen). Deze kwaliteitsverhoging is ook met de introductie van de Wet Veiligheidsregio's en de regionalisering van de brandweer nagestreefd.



### **verwevenheid ijkpunt gemeentefonds en uitkering BDuR**

Met het overdragen van de gemeentelijke taken aan de regio's heeft de regionalisering ertoe geleid dat de netto lasten van gemeenten en regio's steeds meer verweven zijn geraakt. Terwijl bij de vorige herijking in 2008 de BDuR alleen werd ingezet voor de taken van de 'oude' regionale organisatie en de uitkering uit het gemeentefonds in hoofdzaak voor de basisbrandweerzorg vormen de twee geldstromen nu tezamen de dekking voor de totale lasten op het taakgebied.<sup>14</sup> Regio's zijn nu ook beter in staat om voorzieningen te treffen die de gemeentegrenzen overschrijden (bijvoorbeeld operationele grenzen in dekkingsplannen en in een optimale spreiding van materieel en kazernes over de regio). Deze toegenomen verwevenheid wijst ook op een nauwe samenhang tussen de verdeling van de middelen in het gemeentefonds en de BDuR.

De kostengeoriënteerde verdeling van beide stelsels (gemeentefonds en BDuR) is voor het grootste deel gebaseerd op gebiedskenmerken (structuurkenmerken) die afwijkende kostenpatronen indiceren (bijvoorbeeld mate van verstedelijking en meerkernigheid). De algemene gebiedskenmerken die in de verdeling van de BDuR zijn opgenomen komen ook allemaal voor in de verdeelformule van het gemeentefonds. Naast de meer algemene gebiedskenmerken wordt in de verdeling van de BDuR ook een deel van het budget verdeeld met organisatiekenmerken (schaalelementen in de vorm van een vast bedrag per regio) en op basis van bijzondere risico-verhogende kenmerken (o.a. BRZO, hoofdvaarwegen en enkele bijzondere bedragen).

Eerder is ook wel gewerkt met een impliciete norm vanuit een gemiddeld bedrag per inwoner om een indicatie te hebben van de omvang van gemeentelijke bijdrageregelingen aan de regio's. Tegen bovenstaande achtergrond verdient het echter niet langer aanbeveling om bij de verdeling opnieuw te werken met een dergelijke (impliciete) norm voor de bijdrage van gemeenten aan veiligheidsregio's. In de praktijk hanteren de regio's steeds meer uiteenlopende gemeentelijke bijdrageregelingen, hetgeen voortvloeit uit de verbreding van het takenpakket van veiligheidsregio's. Deze omvangrijkere takenpakketten leiden ook tot grotere verschillen in de omvang van de gemeentelijke bijdrageregelingen al naar gelang de verschillen in exogene kostenfactoren.

Overigens werd in de praktijk deze norm niet door regio's gehanteerd. Dit betekent dat er ook geen relatie is met de administratieve en of bestuurlijke lasten van deze norm.

---

## **4.4 Herijking**

De voorstellen tot herijking van beide verdeelstelsels zijn langs de volgende lijn (naar chronologie) tot stand gekomen:

- de werking van de schaaleardeffecten (vaste bedragen) bij kleinere regio's en gemeenten;
- de relevantie van het honoreren van bepaalde bijzondere risicofactoren (BRZO<sup>15</sup>, hoofdvaarwegen en enkele bijzondere bedragen) via de BDuR;
- de resterende 'scheefheid' in de verdeling op grond van meer algemene gebiedskenmerken. Dit beeld wordt bekeken vanuit de lastenpatronen van gemeenten, die in verschillende typen naar structuurkenmerken zijn onderverdeeld;
- de BTW-component is meegenomen in de herijking van de totale nieuwe lastenpatronen (zowel omvang als verdeling).

---

<sup>14</sup> In de tussentijdse periode zijn er aan de BDuR middelen toegevoegd voor taken die meer samenhangen met gebiedskenmerken. Denk hierbij aan de middelen voor de eisen aan vakbekwaamheid (vakbekwaam worden en blijven) en de middelen voor het niet meer compensabel zijn van de BTW bij het BTW-compensatiefonds.

<sup>15</sup> Besluit Rampen en Zware Ongevallen.

#### 4.4.1 Werking van schaafeffecten in de organisaties

##### *schaafeffecten in de BDuR*

Door de ongelijke omvang van de 25 regio's blijven regionale schaafeffecten in de kostenpatronen optreden.<sup>16</sup> Dit hangt samen met de wettelijk verankerde indeling van de 25 veiligheidsregio's. Elke regio kent een aantal basisvoorzieningen zoals een meldkamer, een Ghor-organisatie, multidisciplinaire aspecten (veiligheidsbureau) en bevolkingszorg.<sup>17</sup> Dit aspect is vormgegeven door een vast bedrag in de BDuR te honoreren, dat aangeeft dat er bij een kleinere omvang/schaal bepaalde vaste kostencomponenten zijn, die niet meer afnemen naarmate de omvang van de regio kleiner wordt.

In dit onderzoek is een afzonderlijke analyse verricht om de lastenpatronen tussen veiligheidsregio's van een kleine omvang (in inwoners) en een grote omvang op bovengenoemde onderdelen met elkaar te vergelijken ten behoeve van de werking van de vaste bedragen. De 'scheefheid' in de verdeling op de taken waarbij schaafeffecten een rol spelen komt goed tot uiting wanneer de feitelijke netto lasten worden vergeleken met de honorering van die vaste bedragen in de BDuR, aangevuld met een bedrag per inwoner. Deze analyse is in onderstaande tabel gemaakt.

**Tabel 4-4: Vergelijking netto lasten aan taken met schaafeffecten en vast bedrag in de BDuR (aangevuld met een bedrag per inwoner) voor typen regio's. Lasten in euro's per inwoner (begrotingen 2014).**

<i>Omvang regio's in inwoners</i>	<i>netto lasten</i>	<i>vast bedrag BDuR</i>	<i>Vershil</i>
<i>Klein</i>	8,6	8,8	-/- 0,2
<i>Middel</i>	7,4	7,2	0,2
<i>Groot</i>	6,0	6,0	0,0
<i>Totaal</i>	7,3	7,3	0,0

Uit deze tabel blijkt dat de netto lasten die veiligheidsregio's besteden aan taken met schaafeffecten duidelijk uiteenlopen. Kleine regio's besteden meer euro's per inwoner aan deze taken dan grote regio's. Het niveauverschil tussen deze kleine en grote regio's wordt nog steeds goed geïndiceerd door de niveauverschillen in de honorering in de BDuR als gevolg van het vaste bedrag. Dit geeft aanleiding voor het handhaven van het vaste bedrag in de verdeling van de BDuR, dat daarmee duidelijke schaalverschillen blijft indiceren tussen regio's van verschillende omvang (in inwonertal)..

##### *vast bedrag ijkpunt gemeentefonds*

Voorafgaand aan de regionalisering was er een aantal vaste kostencomponenten per gemeente in de organisatie van brandweer (zoals een commandant). Met de regionalisering is de grondslag voor een dergelijk organisatorisch schaafelement vervallen, omdat de organisatie vanuit schaal van de totale regio (in inwoners) wordt ingevuld en veel minder afhankelijk is van het aantal gemeenten.<sup>18</sup> In dit verband is tevens onderzocht of het mogelijk is te komen tot een vermindering van het aantal maatstaven, waarbij in het bijzonder de noodzaak van het (in omvang zeer beperkte) vaste bedrag voor iedere gemeente diende te worden gezien in het licht van een kostengeoriënteerde vervanging hiervan. Tegen deze achtergrond is in de herijking gekomen tot het laten vervallen van het vaste bedrag per gemeente in het financiële ijkpunt voor het gemeentefonds voor Brandweer en Rampenbestrijding. Tegelijkertijd is in de herijking wel de rol van met name het bedrag per kern (met minstens 500 adressen) duidelijk toegenomen. In de praktijk

<sup>16</sup> Gemeten in inwoners is de grootste regio meer dan 5 maal zo groot als de kleinste regio.

<sup>17</sup> Op onderdelen zien regio's wel mogelijkheden om onderling samen te werken op deze taken.

<sup>18</sup> In het onderzoek is ook geconstateerd dat er een trend gaande is de activiteiten op het gebied van coördinatie rampenbestrijding (bevolkingszorg) over te dragen aan de regio.

blijkt deze maatstaf een indicator te zijn in het treffen van bepaalde basisvoorzieningen (zoals een uitrukpost met bemensing en materieel) cq. te passen in het rechte trekken van de scheefheid van hogere netto lasten voor meerkernige gemeenten ten opzichte van het huidige ijkpunt (zie ook tabel 4.3).

---

#### 4.4.2 Bijzondere risicofactoren in de BDuR

In het onderzoek is bijzondere aandacht besteed aan het in beeld brengen van de lasten die zijn verbonden met bijzondere risicofactoren, genoemd in bijlage 2 van het besluit veiligheidsregio's. In de praktijk blijken veel regio's die lasten die zijn verbonden met deze risico's niet afzonderlijk te registreren. In samenspraak met de regio's is toch gekomen met bruikbare informatie over de netto lasten verbonden aan BRZO (inclusief externe veiligheid), (groot) watergebonden risico's, Schiphol, chemische, biologische en radiologische/nucleaire (CBRN) stoffen, de Waddeneilanden en overige specifieke risico's. Bij de analyse van de lasten is onderscheid gemaakt tussen lasten die enerzijds samenhangen met bijzondere bijdragen en anderzijds met overige lasten.

##### ***maatstaf BRZO***

Uit het onderzoek blijkt dat veiligheidsregio's regio's meer middelen zijn gaan besteden aan externe veiligheid. Het betreft met name de taken in relatie tot BRZO bedrijven, maar er is ook een verbreding opgetreden naar externe veiligheid. In totaal besteden de regio's meer geld aan deze taken dan de middelen die hiervoor in de BDuR worden gehonoreerd.

De hiermee gepaard gaande lastenstijging hangt samen met meer aandacht voor advisering in het kader van vergunningverlening<sup>19</sup> en controles bij BRZO-bedrijven en aandacht voor de risico's van externe veiligheid (risicovolle situaties van verbonden met gevaarlijke stoffen van bedrijven en/of vervoer ten opzichte van kwetsbare bestemmingen). Veiligheidsregio's werken op dit vlak ook met elkaar samen op het gebied van kennisuitwisseling. Voor BEVI<sup>20</sup> ontvangen veiligheidsregio's middelen van provincies voor het versterken van de adviesrol, waarbij ze hier ook nog eigen middelen aan besteden. Deze inkomsten zijn in dit onderzoek tegenover de lasten van veiligheidsregio's meegenomen<sup>21</sup>. De risico's verbonden met BRZO en BEVI overstijgen de risico's die zijn verbonden met reguliere bedrijvigheid waarvoor in het verleden is geconstateerd dat hier een afzonderlijke maatstaf voor nodig is.

De intensivering in de sfeer van deze risico's leidt ook tot de constatering van een 'scheefheid' in de huidige verdeling tussen regio's. Het ligt dan ook voor de hand om het gewicht van de maatstaf BRZO binnen de BDuR te verhogen. Ook is dan passend om de verdeling aan te vullen met de maatstaf OZB niet-woningen (die ook reeds in de huidige verdeelformule van het gemeentefonds is opgenomen). Hiermee wordt een globale relatie gelegd met een verhoogde kans op risico's die immers niet enkel zijn verbonden met het aantal BRZO-eenheden op het grondgebied van de veiligheidsregio. Overigens wordt opgemerkt dat de omvang van deze gewichten ten opzichte van het totaal van de lasten op het taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding beperkt blijft (circa 1%).

In onderstaande tabel wordt de vergelijking gemaakt met de huidige honorering in de BDuR en de feitelijke lasten voor BRZO/BEVI en een aansluiting met een verhoogd gewicht voor BRZO en OZB niet-woningen voor typen regio's. Hieruit blijkt dat met de verhoogde gewichten wordt aangesloten op de feitelijke netto lasten van de veiligheidsregio's.

---

<sup>19</sup> In samenwerking met Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).

<sup>20</sup> Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen.

<sup>21</sup> Dit betekent dat alleen rekening is gehouden met de netto lasten (bruto lasten regio's minus subsidies provincies).

**Tabel 4-5 Aansluiting feitelijke lasten en verhoogd gewicht BRZO en extra gewicht OZBnw (in euro's per inwoner), 2014**

<i>indeling regio's naar aanwezigheid BRZO-bedrijven</i>	<i>huidige honorering BDuR</i>	<i>feitelijke lasten BRZO/BEVI</i>	<i>verhoogd bedrag BRZO en extra gewicht OZBnw</i>
<i>weinig BRZO</i>	0,0	0,3	0,3
<i>matig BRZO</i>	0,1	0,4	0,4
<i>veel BRZO</i>	0,2	1,1	1,1
<b>Totaal</b>	0,1	0,7	0,7

#### **maatstaf lengte hoofdvaarwegen**

Bij de vorige herijking is een extra honorering via de maatstaf hoofdvaarwegen geïntroduceerd als tegemoetkoming voor extra lasten ten aanzien van een aantal aan groot (vaar)water verbonden risico's. Het betreft daarbij onder meer de relatie met het transport van gevaarlijke stoffen, waarvoor er extra maatregelen en voorbereidingen dienen te worden getroffen (zoals blusboten) en de verkeersbelemmerende werking, waardoor er soms ook speciale (kostbare) infrastructurele voorzieningen moeten worden getroffen (zoals grote tunnels).

In het onderzoek is gebleken dat veiligheidsregio's nog steeds middelen inzetten voor deze risico's in de orde van grootte van het bedrag dat momenteel in de BDuR wordt gehonoreerd. Dit geeft aan dat er nog steeds een duidelijke grondslag is voor deze maatstaf die ook niet met andere maatstaven kan worden opgevangen (zoals oppervlakte binnen- en buitenwater).

#### **bijdragen CBRN-risico's**

Het Rijk heeft een aantal regio's aangewezen als 'steunpuntregio' voor risico's van chemische, biologische en radiologische en nucleaire (CBRN) stoffen, bijvoorbeeld om mensen te kunnen ontsmetten. Hiervoor ontvangen zes regio's een bijdrage in de BDuR die zich niet in een gebiedskenmerk laat vertalen, ook omdat deze regio's taken invullen voor andere regio's. In het onderzoek is gebleken dat de middelen die hiervoor ter beschikking worden gesteld voldoende zijn om deze taken te kunnen vervullen. Het gaat om circa 1 mln euro in de BDuR.

#### **bijzondere bijdrage Waddeneilanden**

De regio's Friesland en Noord-Holland Noord ontvangen een bijzondere bijdrage voor de Waddeneilanden, omdat hiervoor extra voorzieningen moeten worden getroffen. Deze middelen worden hier nog steeds voor ingezet.

#### **bijzondere bijdrage Schiphol**

Extra middelen worden ter beschikking gesteld aan de veiligheidsregio Kennemerland (waarvan een deel ook is bedoeld voor de regio Amsterdam-Amstelland) voor de component Schiphol. Het gaat hier niet zozeer om het inrichten en in standhouden van basisvoorzieningen, die worden immers afgedekt door de gebiedskenmerken, maar meer om een robuuste opschaling en meer inzet op (interregionale) preparatie ten behoeve van de grote risico's verbonden aan Schiphol (zowel op de luchthaven zelf als in de directe omgeving zoals met het oog op de complexe verkeersstromen). De bijzondere bijdrage (totaal 7,5 mln euro) wordt met name ingezet op:

- risicobeheersing en het interregionale karakter daarvan;
- preparatie (dynamiek in risico-analyse, complexe crisisbeheersing);
- alarmering en opschaling (uitgebreide formatie omliggende posten en meer voorzieningen meldkamer);

- multidisciplinaire informatievoorziening (intensieve samenwerking met veel partners).

Van de bijdrage is een bedrag van 1,25 miljoen bedoeld voor de regio Amsterdam-Amstelland. Dit bedrag wordt door deze regio onder andere ingezet voor interregionale samenwerking (zoals piketten, specialis- tisch materieel en bijstand).

Beide regio's hebben aannemelijk gemaakt de extra bijdrage te besteden aan de beoogde versterking. Er zijn overigens geen andere gebieden in Nederland met eenzelfde profiel (grote luchthaven zoals Schip- hol)) waarmee de lasten kunnen worden vergeleken.

---

#### 4.4.3 Gebiedskenmerken

Alle bijzondere componenten in de BDuR (vast bedrag, BRZO, lengte hoofdvaarwegen en de bijzondere bijdragen) zijn in de voorgaande paragrafen nader gezien. Tegen de achtergrond van een vastliggende totale omvang van de BDuR geldstroom kunnen de herverdeeleffecten binnen de BDuR beperkt blijven tot de effecten van de meest evidente afwijking die bij de specifieke onderdelen is aangetroffen, namelijk de hogere uitgaven aan BRZO/BEVI<sup>22</sup>. Deze verhoging kan worden bekostigd uit een verlaging van de uitkeringsfactor.

In aansluiting hierop kan voor de gebiedsgerichte verdeelmaatstaven een herziene verdeling voor het gemeentefonds worden opgesteld die de bestaande scheefheden tussen verschillende typen gemeenten naar (gebieds-)kenmerken rechtrekt. De aansluiting op de actuele lastenpatronen van de uiteenlopende typen gemeenten is in tabel 4.6 te zien.

De belangrijkste wijzigingen in de verdeling van het gemeentefonds hebben betrekking op de volgende onderdelen:

- het vaste bedrag in het gemeentefonds vervalt. Dit komt voor een belangrijk deel terecht in een verhoging van het gewicht van het bedrag per kern (van minstens 500 adressen);
- een verlaging van de gewichten die de mate van verstedelijking uitdrukken. Het betreft de maatsta- ven klantenpotentiëlen (regionaal en lokaal), die de centrumfunctie van een gebied aanduiden, en de maatstaf omgevingsadressendichtheid. Hiermee wordt de ijkpuntscore van grotere, meer verstedelijk- te gemeenten getemperd ten gunste van kleinere, minder verstedelijkte gemeenten;
- een duidelijke verhoging van de gewichten per kern (met name voor kernen met minimaal 500 adressen), oppervlakte land en binnenwater en woonruimten;
- beperkte wijzigingen in de gewichten van overige maatstaven.

Met deze aanpassingen wordt een goede aansluiting gevonden op de netto lastenpatronen in 2014. Dit blijkt ook uit onderstaande tabel.

---

<sup>22</sup> Naast de technische aanpassingen van de BDuR: het vervangen van maatstaven in relatie tot de nieuwe BAG definities en het onderbren- gen van de BTW-component via de relevante maatstaven woonruimten en OAD\*woonruimten in het verdeelstelsel onder de uitkeringsfactor.

Tabel 4-6: Aansluiting netto lasten met herziene ijkpunt voor steekproef ingedeeld naar groepen gemeenten voor verschillende structuurkenmerken, begroting 2014. Bedragen in euro's per inwoner

<i>groepen gemeenten</i>	<i>Vershil feitelijke netto lasten en herziene ijkpuntscore</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	1
<i>20-50.000 inwoners</i>	-/ 1
<i>50-100.000 inwoners</i>	1
<i>100.000 + inwoners</i>	0
<i>weinig stedelijk</i>	0
<i>stedelijk</i>	2
<i>zeer stedelijk</i>	-/ 1
<i>1 of 2 kernen</i>	0
<i>3 of meer kernen</i>	0
<i>groeigemeenten</i>	-/ 1

Uit de tabel blijkt dat er gemiddeld genomen sprake is van een goede aansluiting op de netto lasten patronen van de uiteenlopende typen gemeenten. Dit laat overigens onverlet dat er voor individuele gemeenten/regio's grotere afwijkingen kunnen optreden. Dit hangt samen met het feit dat in het structurele ijkpunt rekening wordt gehouden met gemiddelde niveaus van efficiency en voorzieningen. Belangrijke verklarende factoren voor afwijkingen in individuele situaties zijn:

- verschillen in de (theoretische) dekkingsgraad (kan een object binnen de wettelijke tijdsnormen worden bereikt) dan wel de feitelijke opkomsttijd (waarin ook de kans op een brand/ongeval is meegewogen). Hierin bestaan tussen individuele gemeenten grote verschillen. Een hoge dekkingsgraad die bereikt wordt door het hebben van relatief meer uitrukpunten en/of personeel leidt logischerwijs tot relatief hogere lasten dan een lage dekkingsgraad;
- in het verlengde hiervan zien we ook duidelijke verschillen in de mix tussen operationele beroepsformatie en de inzet van vrijwilligers. Naarmate een gemeente/regio ten opzichte van vergelijkbare gemeenten/regio's relatief meer beroepsformatie inzet (zeker in een dagdienst of 24-uursdienst), komt dit tot uiting in een hoger netto-lastenniveau;
- verschillen in de kosten per fte of vrijwilliger die samenhangen met eigen keuzes;
- in de sfeer van huisvesting kunnen kostenverschillen onder meer samenhangen met de ouderdom van kazernes/uitrukpunten. Soms is er sprake van duurdere nieuwbouw (eventueel op een strategische locatie), in andere gevallen is er sprake van verouderde of zelfs geheel afgeschreven kazernes.

---

## 5 Uitkomsten herijkingen

---

### 5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is aangegeven welke veranderingen in de verdeling van de BDuR en het gemeentefonds van belang zijn. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de totale herijking van de verdeling van het ijkpunt gemeentefonds en de BDuR op een rij gezet. Daarbij worden de herverdeeleffecten van BDuR en gemeentefonds in samenhang gezien.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- volume: de totale omvang van de netto lasten van gemeenten/regio's (par. 5.2);
- verdeling: de opbouw van de verdelingen van het ijkpunt gemeentefonds en de BDuR (par. 5.3);
- de herverdeelbeelden (in samenhang) op grond van de herijkingen (par. 5.4);
- aanbevelingen voor toekomstig onderhoud (par. 5.5).

---

### 5.2 Totale omvang volume

In totaliteit zijn de netto lasten van gemeenten en regio's volgens de begrotingen 2014 duidelijk hoger dan de uitkomsten van de BDuR en het ijkpunt gemeentefonds voor 2014. Het verschil voor heel Nederland betreft circa 4,4 euro per inwoner (circa 75 miljoen euro). In de nieuw voorgestelde verdeelformules wordt bij dit feitelijk hogere totaalvolume aangesloten. De omvang van de BDuR wijzigt hierbij niet (uitgangspunt voor het onderzoek), waardoor per saldo het extra volume in het nieuwe ijkpunt van het gemeentefonds terecht komt. De fondsbeheerders dienen over de omvang van het ijkpunt nog een besluit te nemen.

---

### 5.3 Verdeling

---

#### 5.3.1 Nieuwe verdeling BDuR

De verdeling van de BDuR wordt – naast de technische aanpassingen vanuit de nieuwe BAG en het incorporeren van de BTW-component in het verdeelstelsel onder de uitkeringsfactor – in beperkte mate aangepast. Het gaat om de volgende wijzigingen:

- een opgehoogd bedrag per BRZO-instelling in combinatie met een gewicht voor OZB niet-woningen om tegemoet te komen aan de gestegen lasten van BRZO/BEVI;
- een gelijktijdige naar rato verlaging van de uitkeringsfactor om de stijging van BRZO/BEVI te kunnen bekostigen. Deze wijziging is nodig, omdat de totale omvang van de BDuR vastligt.

De nieuw voorgestelde BDuR-formule luidt als volgt<sup>23</sup>:

$$[2.129.715,50 + (8,15 * \text{woonruimten}) + (67,71 * \text{bebouwde oppervlakte}) + (0,48 * \text{omgevingsadressendichtheid}) + (659,22 * \text{kernen500}) + (2,41 * \text{totale oppervlakte}) +$$

---

<sup>23</sup> Exclusief de bijzondere bijdragen die niet onder het UF vallen.

$(7.736,14 \cdot \text{hoofdvaarwegen}) + (28.430,04 \cdot \text{BRZO}) + (0,32 \cdot \text{inwoners}) + (11,37 \cdot \text{OZB niet-woningen})$  \*  
uitkeringsfactor

In onderstaande tabel wordt aangegeven in welke mate de aandelen van de verschillende onderdelen in de totale verdeling van de BDuR hierdoor wijzigen.

**Tabel 5-1: Relatief aandeel maatstaven BDuR in huidige situatie en herijkte situatie (in procenten)**

<b>Maatstaf</b>	<b>Relatief aandeel huidige verdeling</b>	<b>Relatief aandeel herijkte verdeling</b>
<b>Vast bedrag</b>	31,8%	30,1%
<b>Inwoners</b>	3,2%	3,0%
<b>Oppervlakte totaal</b>	6,0%	5,7%
<b>Oppervlakte bebouwd</b>	4,4%	4,1%
<b>Woonruimten (woonfunctie)</b>	37,3%	35,3%
<b>Omgevingsadressendichtheid</b>	4,2%	3,9%
<b>Kernen</b>	0,4%	0,4%
<b>Waarde OZB niet-woningen</b>	0,0%	1,9%
<b>Hoofdvaarwegen</b>	6,7%	6,4%
<b>BRZO</b>	1,2%	4,2%
<b>Bijzondere bedragen</b>	4,9%	4,9%
<b>Totaal</b>	100,0%	100,0%
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>		

#### **omvang herverdeeeffecten BDuR**

Met de nieuwe verdeling van de BDuR ontstaat er een herverdeeeffect ten opzichte van de situatie in 2014. In onderstaande tabel is dit aangegeven via bedragen per inwoner per regio.



Tabel 5-2: Herverdeeleffect per regio per inwoner voor herijking BDuR

<b>Veiligheidsregio</b>	<b>Huidige BDuR</b>	<b>Herijkt BDuR</b>	<b>Herverdeeleffect</b>
<i>Groningen</i>	12,1	12,1	0,0
<i>Friesland</i>	12,4	11,9	-/ 0,5
<i>Drenthe</i>	11,2	10,9	-/ 0,3
<i>IJsselland</i>	11,2	11,0	-/ 0,2
<i>Twente</i>	9,8	9,6	-/ 0,2
<i>Noord- en Oost-Gelderland</i>	9,9	9,5	-/ 0,4
<i>Gelderland-Midden</i>	10,0	9,8	-/ 0,3
<i>Gelderland-Zuid</i>	12,1	11,9	-/ 0,2
<i>Utrecht</i>	8,1	7,5	-/ 0,6
<i>Noord-Holland Noord</i>	9,9	9,5	-/ 0,4
<i>Zaanstreek-Waterland</i>	12,1	12,0	-/ 0,1
<i>Kennemerland</i>	23,9	24,0	0,1
<i>Amsterdam-Amstelland</i>	7,6	9,4	1,7
<i>Gooi en Vechtstreek</i>	14,5	14,1	-/ 0,4
<i>Haaglanden</i>	7,5	7,8	0,2
<i>Hollands-Midden</i>	9,1	8,4	-/ 0,7
<i>Rotterdam-Rijnmond</i>	8,8	9,9	1,2
<i>Zuid-Holland Zuid</i>	11,8	11,5	-/ 0,4
<i>Zeeland</i>	16,8	17,3	0,5
<i>Midden- en West-Brabant</i>	9,1	9,0	-/ 0,1
<i>Brabant-Noord</i>	10,1	9,7	-/ 0,3
<i>Brabant-Zuidoost</i>	9,2	8,9	-/ 0,3
<i>Limburg-Noord</i>	11,8	11,6	-/ 0,2
<i>Limburg-Zuid</i>	10,3	10,5	0,3
<i>Flevoland</i>	13,6	13,5	-/ 0,1
<b>TOTAAL</b>	0,0	0,0	0,0
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>			

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het om beperkte herverdeeleffecten per regio gaat. Op grond hiervan lijkt het ook niet nodig om een overgangsmaatregel te nemen.

### 5.3.2 Nieuwe verdeling clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding in het gemeentefonds

De samenstelling van de herziene verdeelformule voor het gemeentefonds wordt in onderstaande tabel vergeleken met de huidige verdeling.

**Tabel 5-3: Relatief aandeel maatstaven in clusteronderdeel gemeentefonds in huidige situatie en herijkte situatie (in procenten)**

<b>Maatstaf</b>	<b>Relatief aandeel huidige verdeling</b>	<b>Relatief aandeel herijkte verdeling</b>
<b>Vast bedrag</b>	2,7%	0,0%
<b>Inwoners</b>	-/- 0,8%	0,0%
<b>Lokaal klantenpotentieel</b>	2,7%	1,5%
<b>Regionaal klantenpotentieel</b>	6,2%	4,6%
<b>Oppervlakte land</b>	1,0%	2,2%
<b>Oppervlakte binnenwater</b>	0,1%	0,1%
<b>Oppervlakte buitenwater</b>	0,4%	0,4%
<b>Oppervlakte bebouwd</b>	1,6%	1,9%
<b>Woonruimten (woonfunctie)</b>	32,9%	38,4%
<b>Omgevingsadressendichtheid</b>	32,8%	26,0%
<b>Kernen</b>	1,1%	1,4%
<b>Kernen &gt; 500 adressen</b>	4,5%	8,6%
<b>Bedrijfsvestigingen</b>	1,2%	1,2%
<b>Waarde OZB niet-woningen</b>	13,6%	13,7%
<b>Totaal</b>	100,0%	100,0%
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>		

Uit de tabel zijn de relatieve veranderingen in de gewichten af te lezen binnen het totaal van de verdeling van het gemeentefonds. Daarbij moet worden bedacht dat de totale omvang van het nieuwe ijkpunt in dit onderzoek is afgestemd op de hogere netto lasten (ca. 4,4 euro per inwoner hoger) in 2014. De fondsbeheerders dienen over de omvang van het cluster nog een besluit te nemen.

#### **herverdeelbeeld individuele gemeenten**

Met de herijking ligt de ijkpuntscore voor vrijwel alle Nederlandse gemeenten hoger dan in het huidige ijkpunt. De extra score is het grootst voor kleinere, minder verstedelijkte gemeenten en meerkernige gemeenten (oplopend tot meer dan 20 of in een enkel geval 30 euro per inwoner).

Hier vormen de G4-gemeenten alsmede enkele andere (vooral grotere, sterk verstedelijkte) gemeenten een uitzondering op, met een negatief herverdeeleffect van enkele euro's per inwoner. Het gaat hierbij overigens vrijwel altijd (excl. de G3) om individuele afnames in de ijkpuntcores die plaats vinden binnen een veiligheidsregio waarvoor het totale herverdeeleffect van gemeentefonds en BDuR per saldo meer positief is dan het negatieve effect bij deze individuele gemeenten. Dit impliceert dat er per saldo voldoende financiële ruimte aanwezig is in die regio's om hiermee via de gemeentelijke bijdrageregeling rekening te kunnen houden.

## **5.4 Totaal herverdeelbeeld per regio op grond van de herijking gemeentefonds en BDuR tezamen**

Vanwege de sterke samenhang tussen gemeentelijke en regionale lastenpatronen en het aanvullende karakter van de beide geldstromen gemeentefonds en BDuR op het taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding wordt in onderstaande tabel nog eens het totale herverdeeleffect van de wijzigingen in de verdeling per veiligheidsregio getoond. De herverdeeleffecten zijn daarbij eerst uitgedrukt in procenten ten opzichte van de huidige totale omvang van beide geldstromen tezamen. Daarnaast is een aantal kolommen opgenomen waarin het herverdeeleffect in een bedrag per inwoner is uitgedrukt.

Groot onderhoud clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding van het gemeentefonds en herijking BDuR

Tabel 5-4: Herverdeeleffect per regio in procenten van totale budget brandweer en rampenbestrijding en in euro's per inwoner voor BDuR, clusteronderdeel gemeentefonds en totaal

Veiligheidsregio	in % van totaal budget			in euro's per inwoner		
	BDuR	Gemeentefonds	Totaal	Hve BDuR	Hve Gemeentefonds	Hve Totaal
Groningen	0%	8%	8%	0,0	6,4	6,4
Friesland	0%	14%	14%	-/ 0,5	10,3	9,8
Drenthe	0%	16%	16%	-/ 0,3	10,7	10,4
IJsselland	0%	10%	9%	-/ 0,2	6,4	6,2
Twente	0%	7%	7%	-/ 0,2	4,6	4,4
Noord- en Oost-Gelderland	0%	11%	11%	-/ 0,4	7,0	6,5
Gelderland-Midden	0%	8%	7%	-/ 0,3	5,0	4,7
Gelderland-Zuid	0%	9%	9%	-/ 0,2	6,4	6,2
Utrecht	0%	5%	5%	-/ 0,6	3,2	2,7
Noord-Holland Noord	0%	10%	10%	-/ 0,4	6,9	6,5
Zaanstreek-Waterland	-/ 1%	4%	4%	-/ 0,1	2,9	2,8
Kennemerland	0%	3%	3%	0,1	2,8	2,9
Amsterdam-Amstelland	0%	-/ 4%	-/ 3%	1,7	-/ 4,2	-/ 2,5
Gooi en Vechtstreek	-/ 1%	4%	3%	-/ 0,4	3,2	2,8
Haaglanden	0%	-/ 1%	-/ 1%	0,2	-/ 0,7	-/ 0,5
Hollands-Midden	0%	6%	5%	-/ 0,7	3,9	3,2
Rotterdam-Rijnmond	1%	1%	3%	1,2	1,1	2,3
Zuid-Holland Zuid	0%	7%	7%	-/ 0,4	4,6	4,3
Zeeland	0%	16%	16%	0,5	13,4	13,9
Midden- en West-Brabant	0%	7%	8%	-/ 0,1	5,1	5,0
Brabant-Noord	0%	9%	9%	-/ 0,3	5,7	5,3
Brabant-Zuidoost	0%	7%	7%	-/ 0,3	4,8	4,5
Limburg-Noord	0%	13%	13%	-/ 0,2	8,9	8,6
Limburg-Zuid	1%	6%	7%	0,3	4,5	4,8
Flevoland	-/ 1%	7%	7%	-/ 0,1	4,9	4,7
<b>TOTAAL</b>	<b>0%</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>0,0</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>
<i>als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>						

Uit deze tabel blijkt dat alle regio's er – inclusief de voorgestelde ophoging van het clusteronderdeel in het gemeentefonds - op vooruit zouden gaan, met uitzondering van de zeer verstedelijkte regio's Amsterdam-Amstelland en Haaglanden. Deze regio's met een negatief herverdeeleffect bestaan overigens uit een beperkt aantal gemeenten waarbij de centrumgemeente een groot aandeel van het budget bepaald.

## 5.5 Aandachtspunten toekomst

Toekomstige ontwikkelingen die leiden tot aandachtspunten voor het onderhoud van beide verdeelstelsels zijn bijvoorbeeld de gevolgen van het 2<sup>e</sup> loopbaanbeleid (overgangsrecht FLO), opschaling meldkamers, ontwikkeling specifieke (regionale) risico's e.d.

In het onderhavige onderzoek waren er nog voldoende regio's met kostengeoriënteerde gemeentelijke bijdrageregelingen te vinden om de verdelingen goed te onderzoeken. De regionalisering van de brandweer heeft op grond daarvan ook geen gevolgen gehad voor de ijkpunten en verdelingen van gemeentefonds en BDuR. Wanneer de gemeentelijke bijdrageregelingen in de toekomst onvoldoende kostengeoriënteerd worden vormgegeven, zou dat kunnen gaan leiden tot een minder goed zicht op de kostenverschillen tussen typen gemeenten. Het vernieuwde ijkpunt van het gemeentefonds kan regio's en gemeenten helpen om de grondslag voor de gemeentelijke bijdrageregelingen nader vorm te geven en de kostenoriëntatie in stand te houden.

---

## **Bijlagen**

---



---

## A Onderzoeksvragen

In afstemming met de opdrachtgevers heeft het onderzoek zich op de volgende vragen gericht.

### ***onderzoeksvragen clusteronderdeel Brandweer en Rampenbestrijding***

Specifiek voor het clusteronderdeel Brandweer en rampenbestrijding dienen de volgende onderzoeksvragen te worden beantwoord:

1. Actualiseer de omschrijving van het beleidsterrein in eerdere onderzoeksrapporten op de volgende punten:
  - het takenpakket en de relevante wettelijke voorschriften, regelingen en aanpalende specifieke geldstromen/specifieke uitkeringen;
  - de belangrijkste kostenbepalende factoren voor gemeenten;
  - mogelijke samenhang/uitwisseling van ontwikkelingen binnen het clusteronderdeel onderling en met andere gemeentelijke beleidsterreinen;
2. Wat is de omvang van de kosten van gemeenten op basis van de cijfers begroting 2014 (ondersteund door gegevens uit de rekeningen 2012 en 2013) voor de steekproefgemeenten?
3. Hoe verhouden de kosten zich tot het ijkpunt van het clusteronderdeel? Zijn er oorzaken aan te wijzen voor een eventueel geconstateerde afwijking?
4. Doet de in eerder onderzoek geconstateerde scheefheid (de kleinste, minst verstedelijkte gemeenten komen ten opzichte van het ijkpunt relatief meer tekort dan andere gemeenten) zich nog steeds voor? Zijn er inmiddels eventuele andere scheefheden in de verdeling? En wat zijn de belangrijkste oorzaken?
5. Welke aanpassingen in de verdeling van het clusteronderdeel worden geadviseerd om deze scheefheden weg te nemen? Cruciaal hierbij is bij welk type gemeenten de scheefheden in de verdeling zich voordoen en in hoeverre de voor de kosten relevante structuurkenmerken van deze gemeenten afwijken van die van andere gemeenten.
6. Hoe moet de nieuwe verdeelformule van het clusteronderdeel luiden (vertaling nieuw financieel ijkpunt in maatstaven die voldoen aan algemene spelregels van het gemeentefonds)? De nieuw voorgestelde verdeelformule dient toekomstbestendig te zijn op grond van reeds bekende ontwikkelingen.
7. Welke mogelijkheden zijn er om te komen tot een vermindering van het aantal maatstaven? Bekijk daarbij de noodzaak van het vaste bedrag voor iedere gemeente. Wat zijn de gevolgen hiervan voor de verdeling en de kostenoriëntatie? Welke kostengeoriënteerde vervanging is mogelijk?

### ***onderzoeksvragen Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BduR)***

Het onderzoek dient de verdeelsystematiek van het beschikbare budget, die geregeld is in voornoemde artikelen 8.1 en 8.2, te evalueren en herijken. Deze evaluatie en herijking omvat ook de thans geldende verdeling van het BTW-compensatiedeel van het BduR-budget (zie de BduR-circulaire van 11 juni 2013, kenmerk 395167). De onderzoekers komen met onderbouwde verbetervoorstellen voor de verdeling van het totaal van de BduR-middelen. Daarbij gelden de volgende randvoorwaarden en uitgangspunten:

- eenvoud in opzet en toepassing van de verdeling. Bedoelde eenvoud omvat ook de integratie van de thans nog aparte verdeling van het BTW-compensatiedeel in het BduR-budget in een nieuwe verdeling, indien dit mogelijk blijkt op grond van het onderzoek;
- rekening houden met het doel van de BduR in relatie met het doel en de financiering van veiligheidsregio's langs de lijn van het gemeentefonds en de gemeenten;
- de omvang van de BduR (inclusief de BTW-compensatie) maakt geen onderdeel uit van het onderzoek;

- het onderzoek (BduR) wordt gebaseerd op de begrotingen 2014 van alle veiligheidsregio's (ondersteund door gegevens uit de jaarrekeningen 2012 en 2013).

#### ***onderzoeksvragen gemeenschappelijk deel***

De hybride financiering van veiligheidsregio's, de gezamenlijk ingevoerde herijkingen per 1 januari 2008, het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's en de regionalisering van de brandweer maken de financiering op het beleidsterrein tot een samenhangend geheel. De beide geldstromen op het terrein van brandweer, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn daardoor in de afgelopen jaren meer en meer met elkaar in verband komen te staan.

De volgende onderzoeksvragen hebben betrekking op zowel het clusteronderdeel Brandweer en rampenbestrijding als op de BduR:

1. Onderzoek of het – analoog aan de verdelingen die per 1 januari 2008 werden ingevoerd – aanbeveling verdient om bij de verdeling opnieuw te werken met een norm voor de bijdrage van gemeenten aan veiligheidsregio's. Onderzoek daarbij of toepassing van een dergelijke niet bindende norm in de verdeling binnen de veiligheidsregio's bijdraagt aan vermindering van de administratieve en bestuurlijke lasten.
2. Heeft de regionalisering van de brandweer en het gegeven dat de kosten van gemeenten op het beleidsterrein voor het overgrote deel worden bepaald door de bijdragen aan de veiligheidsregio's gevolgen voor de ijkpunten en verdelingen voor gemeenten en veiligheidsregio's, en zo ja welke?
3. a. Geef aan welk deel van de uitgaven voor het clusteronderdeel door gemeenten wordt besteed aan (overgehevelde taken van) de veiligheidsregio's en welk deel wordt besteed aan (achterblijvende) gemeentelijke activiteiten op het terrein van brandweer, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing.  
b. Houdt rekening met het feit dat regio's gemeentelijke bijdrageregelingen hanteren die in verschillende mate kosten georiënteerd zijn.



---

## B Omschrijving taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding

---

### B.1.1 Inleiding

In deze Bijlage wordt een actualisering van de omschrijving van het taakgebied gegeven. Deze actualisering heeft aan het begin van het onderhavige onderzoekstraject plaatsgevonden.

Gemeenten worden geacht hun inkomsten en uitgaven te boeken volgens de geldende Iv3-voorschriften. De baten en lasten op het gebied van Brandweer en Rampenbestrijding dienen te worden verantwoord onder Iv3-functie 120. Veiligheidsregio's hebben hun eigen begrotingen/rekeningen.

Binnen het subcluster brandweer en rampenbestrijding is het aanbieden van bepaalde voorzieningen (denk aan de voorheen lokale brandweezorg) wettelijk verplicht. Beleidsvrijheden richten zich op de wijze van vormgeven van de brandweerorganisatie en het ambitieniveau ten aanzien van de kwaliteit (onder andere spreiding/bezetting kazernes, paraatheid, geoefendheid) daarvan.

---

### B.1.2 Wettelijk kader

Vanaf oktober 2010 is de Brandweerwet opgevolgd door de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en aanpalende Besluiten<sup>24</sup>. De Wvr stelt dat de gemeente verantwoordelijk is voor brandweezorg (voorkomen, beperken en bestrijden van brand(gevaar) en ongevallen anders dan brand), de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. Gemeenten dienen hiervoor samen te werken in een gemeenschappelijke regeling, de veiligheidsregio, die de volgende taken en bevoegdheden heeft:

- het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- het adviseren van het college van burgemeesters en wethouders over brandweezorg;
- het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- het instellen en in stand houden van een brandweer;
- het instellen en in stand houden van een Ghor<sup>25</sup>;
- het voorzien in de meldkamerfunctie;
- het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij voorgaande genoemde taken.

Sinds de inwerkingtreding van de Wvr liggen er meer taken op het niveau van (het bestuur van) de veiligheidsregio, waarbij wel relevant is dat er sprake is van verlengd lokaal bestuur. Bevoegdheden en verplichtingen van de burgemeester bestaan uit het hebben van het gezag, het voeren van het opperbevel in brand- en crisissituaties en het informeren van de inwoner bij crisis of ramp.

---

<sup>24</sup> Besluit Veiligheidsregio's en Besluit Personeel Veiligheidsregio's.

<sup>25</sup> Geneeskundige Hulpverlening in de regio.

### **wetswijziging Wvr**

In 2012 zijn er enkele belangrijke wetswijzigingen in de Wvr doorgevoerd. De mogelijkheid om een gemeentelijke brandweer aan te houden is opgeheven. In de praktijk dient er met ingang van 2014 sprake te zijn van volledige regionalisering (tenminste leiding, personeel en materieel in regionaal beheer). In de praktijk is hierdoor een ontwikkeling ontstaan dat ongeveer de helft van het aantal veiligheidsregio's in hoog tempo stappen heeft gezet richting volledige regionalisering.<sup>26</sup> Door deze wetswijziging is brandweer als gemeentelijke taak vervallen waardoor deze ook niet compensabel werd voor het BTW-compensatiefonds. Om dit effect te compenseren is er een bedrag van circa 60 mln. euro toegevoegd aan de BDuR.<sup>27</sup>

Daarnaast werd het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) opgericht waarin ook het Nederland bureau brandweereexamens (Nbbe) is opgegaan. Het NIFV wordt bestuurd door de voorzitters van de veiligheidsregio's waarvoor ook gezamenlijk taken worden verricht.

---

### **B.1.3 Onderscheid in activiteiten**

In de Wvr wordt geen onderscheid meer gemaakt in lokale en regionale taken. Immers de gemeentelijke brandweertaak is vervallen en daarmee hebben alle taken in de sfeer van brandweer en rampenbestrijding een regionaal karakter gekregen.<sup>28</sup> Er kan nog wel een onderscheid worden gemaakt in taken die samenhangen met:

- organisatorische schaaffecten: de (voormalig) wettelijke taken op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding (inclusief multidisciplinaire processen), Ghor en de meldkamerfunctie hebben een duidelijk regionaal karakter;
- gebiedskenmerken: de primaire brandweeractiviteiten pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg hebben meer te maken met de specifieke lokale omgevingsfactoren (gebiedskenmerken) waarin ze plaatsvinden.

Daarnaast zijn er activiteiten die zowel samenhangen met organisatorische aspecten als met gebiedskenmerken. Hierbij kan gedacht worden aan specialismen (zoals natuurbrandbestrijding en gevaarlijke stoffen), risicobeheersing van complexe inrichtingen en evenementen en opleiden, training en oefening (OTO).

---

### **B.1.4 Overige ontwikkelingen**

Hieronder komt een aantal ontwikkelingen aan de orde die van invloed zijn op de financiële ontwikkeling op het gebied van brandweer en rampenbestrijding.

#### ***meer aandacht voor risicobeheersing***

Er is een accentverschuiving naar de voorkant van de veiligheidsketen: het streven naar minder incidenten, minder slachtoffers, minder schade. De nadruk komt minder op bestrijding te liggen en meer op het voorkomen en beheersbaar maken van branden en incidenten.

In dit verband kan onder meer worden gewezen op de term 'Brandveilig leven' waaronder tal van activiteiten worden verricht om het veiligheidsbewustzijn en de zelfredzaamheid van burgers te vergroten,

---

<sup>26</sup> De overige regio's hebben vrijwillig al het besluit genomen tot regionalisering.

<sup>27</sup> Inclusief circa 15 mln. euro voor (voormalige) regionale wettelijke taken (zoals de meldkamerfunctie en Ghor) dat reeds bij de invoering van de Wvr niet meer compensabel was.

<sup>28</sup> Met uitzondering van gemeentelijke rampenbestrijding en huisvesting.

zoals voorlichting, huisbezoeken, rookmelderacties, horecabezoeken en brandveiligheidschecks. Dit komt ook tot uiting in het project 'Brandweer Over Morgen' van Brandweer Nederland.

Veiligheidsregio's voeren toezicht op het gebied van brandveiligheid van risicovolle inrichtingen (zoals BRZO-bedrijven). Met de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's), die het toezicht voeren vanuit milieu-oogpunt, wordt er samengewerkt.

### ***opschaling meldkamer***

Momenteel worden voorbereidingen getroffen om te komen tot één landelijke meldkamerorganisatie, die verantwoordelijk wordt voor alle meldkamers in Nederland. Het aantal locaties van de meldkamers gaat terug van 25 naar 10. Deze ontwikkeling zal moeten leiden tot landelijke standaardisering en coördinatie en landelijk beheer van de meldkamer onder één organisatie (Veiligheid & Justitie). In een aantal veiligheidsregio's wordt er al intensief samengewerkt (zoals Groningen, Fryslân en Drenthe).

Het onderwerp van de landelijke meldkamerorganisatie en de daarmee samenhangende financiële aspecten valt overigens buiten de scope van het onderhavige onderzoek.

### ***dekkingsplannen en opkomsttijden***

Veiligheidsregio's ondernemen acties om de opkomsttijden te verbeteren, onder andere door te werken met variabele voertuigbezetting. Ook zijn veiligheidsregio's bezig dekkingsplannen te herzien waarbij niet de gemeentegrenzen, maar meer de operationele grenzen leidend zijn. Uitrustingslocaties die weinig toevoegen aan de dekking worden samengevoegd of gesloten.

### ***samenwerking***

Veiligheidsregio's zijn vanuit hun multidisciplinaire karakter met brandweer, geneeskundige hulpverlening, politie en gemeenten gewend om samen te werken. In de evaluatie van de Wvr (commissie Hoekstra) is geconcludeerd dat de Wvr heeft bijgedragen aan toegenomen samenwerking, maar ook dat er nog stappen te zetten zijn.<sup>29</sup> Samenwerking tussen veiligheidsregio's is met name zichtbaar op specialistisch gebied (zoals nucleaire veiligheid, natuurbrandbestrijding, BRZO), grootschalig optreden en de inzet in grensgebieden.

### ***kwaliteitszorgsystemen***

In de Wvr is bepaald dat veiligheidsregio's een kwaliteitszorgsysteem dienen te hanteren. Hierin krijgen een aantal registratie- en kwaliteitseisen een plek waarbij meer aandacht komt voor registratie, rapportage, beoordeling/evaluatie en auditering. In de Wvr worden registratie-eisen gesteld met betrekking tot:

- informatie en communicatie tussen diensten binnen de veiligheidsregio en met andere organisaties;
- alarmering en (grootschalige) opschaling (teams, functionarissen);
- informatiemanagers houden een totaalbeeld bij tijdens een ramp of crisis;
- registreren en analyseren van opkomsttijden;
- planvorming (beleids- en crisisplan) en kostenevaluatie;
- personeelsregistratiesysteem met betrekking tot vakbekwaamheid;
- afspraken met zorgaanbieders.

Met name de eisen bij het derde punt zijn een belangrijke wijziging in de Wvr. Mede door de invoering van netcentrisch werken betekenen deze eisen een aanscherping van procedures, documentatie en gegevensuitwisseling, ook bij oefeningen. Informatiemanagers verzamelen, ordenen en distribueren ongevalsgegevens in de verschillende onderdelen van de hoofdstructuur. Er komt steeds meer aandacht

---

<sup>29</sup> Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing, 18 september 2013.

voor multidisciplinaire aspecten van rampenbestrijding (veelal in de vorm van een veiligheidsbureau) en voor bevolkingszorg (“gemeentelijke of oranje kolom”).

### **kostenfactoren**

In het financiële ijkpunt brandweer en rampenbestrijding uit het gemeentefonds 2008 is een aantal elementen in de verdeelformule gehonoreerd. Het betrof daarbij structuurkenmerken die een honorering geven voor allerlei kostenverschillen tussen gemeenten als gevolg van externe omstandigheden. De belangrijkste elementen zijn:

- de omvang van de aanwezige woningvoorraad wordt gehonoreerd via het aantal woonruimten (het grootste deel van het objectenbestand van gemeenten) en de oppervlakte van de (totale) bebouwing;
- de omvang van de aanwezige niet-woonbebouwing. Verschillen in de mate van aanwezigheid van niet-woonbebouwing wordt behalve via het aantal bedrijfsvestigingen, de oppervlakte van de (totale) bebouwing en de maatstaf omgevingsadressendichtheid (oad) in het ijkpunt ook tot uitdrukking gebracht via de WOZ-waarde van niet-woningen<sup>30</sup>;
- verschillen in de mate waarin er tussen typen gemeenten wordt gewerkt met vrijwilligers dan wel beroepsformatie. Dit is via een ‘beroepsingroeifactor’ (als honorering voor algemene verschillen in organisatievorm) vormgegeven. Deze factor honoreert algemene verschillen in organisatievorm tussen kleinere en grotere gemeenten. Deze factor, die in het oorspronkelijke ijkpunt (eind jaren ’90) bestond uit een aantal oplopende schaalbedragen/extra vaste bedragen bij grotere inwonertallen, is later – in combinatie met andere onderdelen – omgezet in een set van andere verdeelmaatstaven die daar zo goed mogelijk bij aansloten, waaronder klantenpotentiëlen.

Deze factor geeft uitdrukking aan het feit dat vooral kleinere (naar inwonertal), weinig verstedelijkte gemeenten voornamelijk organisaties kenden die bestonden uit vrijwilligers, terwijl grotere, meer verstedelijkte gemeenten organisaties kenden met meer beroepskrachten. Bij de laatste herziening (2007/2008) is deze verhouding reeds aangepast;

- schaalfactoren bij kleinere gemeenten/kernen: in het ijkpunt wordt rekening gehouden met een aantal negatieve schaalearde effecten die zich vooral bij kleinere gemeenten/kernen voordoen:
  - enerzijds betrof het een vast bedrag als honorering voor een vaste basis in een organisatie per gemeente. De grondslag voor een dergelijk bedrag is nu na de regionalisering vervallen;
  - anderzijds zijn er negatieve schaalearde effecten verbonden aan de aanwezigheid van met name kleinere kernen in een gemeente. In verband met de vereiste opkomsttijden dienen er voor afzonderlijk gelegen kernen (met name bij een grotere afstand tot nabijgelegen kernen) aanvullende voorzieningen te worden getroffen in de vorm van extra uitrukpunten/kazernes met het benodigde materieel en het organiseren van voldoende personele bezetting. Met name voor kleinere kernen leidt dit tot relatief hoge uitgaven per object, zeker wanneer er sprake is van grotere afstanden tussen de kernen. Reden waarom naast meerkernigheid in het ijkpunt ook de maatstaven oppervlakte land en binnenwater zijn opgenomen.  
Bij de laatste herziening van het ijkpunt is hiertoe, naast een beperkte betekenis van zeer kleine kernen als indicator voor sterk verspreide bebouwing buiten de kernen, gewerkt met een nieuwe afbakening van kernen<sup>31</sup>;
- verschillen in de dichtheid van de bebouwing: via de maatstaf Omgevingsadressendichtheid (OAD) wordt rekening gehouden met kostenverhogende effecten van een dichte bebouwingsstructuur. Deze maatstaf weerspiegelt onder meer dat er sprake is van hogere kosten voor de brandweer als gevolg van meer congestieverschijnselen, met name in een dichtbebouwde omgeving, waardoor de norm opkomsttijden moeilijker te halen zijn. Overigens speelt op de achtergrond van deze maatstaf veelal

30. Gebruikt is de waarde van niet-woningen in miljoenen euro's.

31. Er dient minimaal sprake te zijn van 500 adressen per kern.

ook de gemiddelde ouderdom van de bebouwing een rol. Oude bebouwing (met relatief grotere brandrisico's) is veelal in een hogere bebouwingsdichtheid gerealiseerd;

- verschillen in centrumfunctie: via het aantal lokale en regionale klantenpotentiëlen wordt geïndiceerd dat er in centrumgemeenten sprake is van een relatief groter aantal objecten en een hogere gebruikintensiteit, zowel van bepaalde gebouwen (brandrisico's) als van de openbare ruimte (congestieverschijnselen).

---

## C Bijlage C: overzicht steekproefgemeenten

Voor het onderhavige onderzoek zijn de volgende steekproefgemeenten geselecteerd.

Aalburg	Gilze en Rijen	Noordwijk	Tytsjerksteradiel
Aalten	Goes	Nuenen c.a.	Ubbergen
Almelo	Gouda	Oirschot	Uitgeest
Almere	Groningen	Oldenzaal	Utrecht
Amersfoort	Haaksbergen	Ommen	Veenendaal
Apeldoorn	Haarlem	Oss	Veghel
Beemster	Haarlemmermeer	Oude IJsselstreek	Venlo
Bernheze	Heeze-Leende	Ouderkerk	Vlissingen
Bloemendaal	Helmond	Pijnacker-Nootdorp	Waterland
Borsele	Houten	Purmerend	West Maas en Waal
Bussum	Huizen	Raalte	Wijdmeren
Culemborg	Kampen	Reimerswaal	Winsum
Dantumadiel	Leidschendam- Voorburg	Rijssen-Holten	Woerden
De Wolden	Leudal	Roerdalen	Zandvoort
Doetinchem	Midden-Drenthe	Schoonhoven	Zeewolde
Dongeradeel	Mill en Sint Hubert	's-Gravenhage	Zeist
Dronten	Moerdijk	Sint Anthonis	Zoetermeer
Eemsmond	Montfoort	Smallingerland	Zutphen
Eindhoven	Mook en Middelaar	Stadskanaal	Zwolle
Emmen	Neder-Betuwe	Steenbergen	
Franekeradeel	Noordenveld	Tilburg	