
Nader onderzoek POR 2010

Cluster Openbare Orde en Veiligheid

Voortgangsbericht 5

564010 - OOV008

Cebeon/Regioplan, 19 september 2011

1 Inleiding

algemeen

In opdracht van het ministerie van BZK verricht de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan een onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is opgebouwd met behulp van zogenaamde kostengeoriënteerde financiële ijkpunten voor de verschillende gemeentelijke taakgebieden (clusters). Daarnaast is er sprake van een tweetal inkomstenclusters: de Overige Eigen Middelen (OEM) en Onroerende Zaakbelasting (OZB).

Uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR 2010) blijkt een bepaalde scheefgroei tussen de uitgaven/inkomsten en de verdeling van clusters, waaronder ook bij het cluster Openbare Orde en Veiligheid. Mede op grond hiervan is besloten om de verdeling per cluster van het gemeentefonds nader te onderzoeken. Alle clusters van het gemeentefonds worden daarbij in samenhang onderzocht.

Het onderzoek naar het gemeentefonds op basis van POR 2010 richt zich binnen een gelijkblijvend totaalvolume van het gemeentefonds op de volgende aspecten:

- is de verdeling nog adequaat, zowel binnen het gemeentefonds als in afstemming op budgetten buiten het gemeentefonds (ketens)?
- in hoeverre wijkt het volume van de feitelijke uitgaven per cluster of combinatie van clusters af van de omvang van de verdeling en wat zijn de achtergronden daarvan?
- is er sprake van samenhang met andere clusters of onderdelen daarvan en wat betekent dit voor de clusterafbakening?
- is de wijze van verdelen goed geëquipeerd om mogelijke nieuwe ontwikkelingen (waaronder nieuwe wetgeving en te decentraliseren budgetten) op te vangen?

afronding eerste fase

Het onderzoek bestaat uit een tweetal fasen.

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit:

- een taak- en uitgavenanalyse gekoppeld aan een eerste analyse van de aard van de afwijkingen tussen de netto uitgavenpatronen voor clusters en clusteronderdelen, vergeleken met de huidige verdeling van het gemeentefonds per cluster;
- een uitgebreide verschillenanalyse gericht op de beoordeling van de noodzaak van herijking en de aanknopingspunten daarvoor.

In de tweede fase worden – voorzover relevant – conclusies uit de eerste fase in financiële ijkpunten per cluster vertaald, worden deze ijkpunten omgezet in verdeelmaatstaven, wordt de verdeling van het gemeentefonds aangepast (uitnemen en terugzetten) en worden aanbevelingen voor de overgangssituatie geformuleerd.

Tussen fase 1 en 2 vindt informatieoverdracht, meningsvorming en beleidsvorming plaats over de inrichting van de tweede fase en de daarbij te betrekken onderdelen van het gemeentefonds of daaraan toe te voegen of uit te nemen middelen.

Dit voortgangsbericht voor Openbare Orde en Veiligheid vormt de afronding van de eerste fase voor deze onderdelen en de input voor de tussenfase en de beoordeling van de relevantie van herijking in de tweede fase.

ijkpunten voor clusters

De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is voor samenhangende taakgebieden (clusters) opgebouwd met behulp van kostengeoriënteerde financiële ijkpunten. Het cluster openbare orde en veiligheid bestaat uit twee subclusters waarvoor er afzonderlijke (sub-) ijkpunten binnen de verdeling van het gemeentefonds beschikbaar zijn:

- het subcluster brandweer en rampenbestrijding;
- het subcluster overige openbare orde en veiligheid.

In dit voortgangsbericht rapporteren we de bevindingen per subcluster.

aandachtspunten uit voortraject

Naar aanleiding van de voorgaande voortgangsberichten voor dit cluster zijn de volgende aandachtspunten benoemd voor brandweer en rampenbestrijding:

- kostenstijgingen gerelateerd aan voortschrijdende professionalisering, zowel in de operationele als ondersteunende sfeer;
- aandacht voor kwaliteitsaspecten: toenemende kwaliteit in relatie tot landelijke kostenstijgingen en kwaliteitsverschillen in relatie tot kostenverschillen tussen gemeenten;
- effecten van (verplichte) regionalisering van de gemeentelijke brandweerorganisaties, waaronder effecten op de (afnemende) zichtbaarheid van intergemeentelijke kostenverschillen.

Naar aanleiding van de voorgaande voortgangsberichten voor dit cluster zijn de volgende aandachtspunten benoemd voor overige openbare orde en veiligheid:

- het vergroten van de mogelijkheden om de uitgaven naar herkenbare onderdelen te coderen;
- mogelijke relaties met andere taakgebieden (toezicht, aanpak hinderlijke jeugd);
- mogelijk vertekenende effecten door het al dan niet tegenboeken van middelen uit de DU leefbaarheid en veiligheid op verschillende deelterreinen (wijkaanpak, openbare ruimte, aandachtsgroepen);
- het zoeken naar relevante kwaliteits/prestatie-indicatoren.

volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling

In het onderzoek staat het beoordelen van de verdeling centraal. Omdat er vanuit het POR indicaties zijn dat gemeenten meer uitgeven dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden (relatie met eigen inkomsten) wordt in het onderzoek ook aandacht geschonken aan volumeaspecten. Daarbij staat het totaalvolume van het gemeentefonds niet ter discussie, maar gaat het om de beoordeling van de volumes per (sub)cluster en de relevantie van eventuele verschuivingen tussen (sub)clusters:

- in hoeverre wijkt het totaal van de feitelijke uitgaven van gemeenten af van het niveau van de middelen dat er op dit moment aan gemeenten wordt verdeeld (op welke clusters wordt meer respectievelijk minder uitgegeven);
- wat zijn de achtergronden van deze afwijking: in hoeverre zijn deze toe te schrijven aan exogene dan wel endogene oorzaken. Exogene omstandigheden kunnen verschillende uiteenlopende achtergronden hebben. Tot de exogene achtergronden behoren veranderingen in de structuurkenmerken van gemeenten, bijvoorbeeld een slechter of sterker wordende sociale structuur of veranderingen in de regionale functies. Ook kan het gaan om de invloed van nieuwe of gewijzigde wetten, waardoor er sprake is van een (al dan

niet uitgekristalliseerde) lastenontwikkeling op grond van wijzigingen in het takenpakket, beoogde voorzieningenniveau of de organisatie daarvan. Voorbeelden zijn Wmo en de Wro: in hoeverre komen de vanuit deze wetten beoogde veranderingen al in gewijzigde niveaus van lasten tot uitdrukking (tijdelijk dan wel structureel)?

- daarbij is er niet alleen aandacht voor de situatie bij individuele clusters, maar worden clusters of clusteronderdelen ook in samenhang gezien. De aanleiding en relevantie hiervan kunnen verschillend zijn. Het kan gaan om ketens van voorzieningen, waarbinnen vanuit recente of toekomstige wetgeving verschuivingen beoogd zijn, bijvoorbeeld gericht op het voorkomen van dure vormen van zorg of het aanbieden van algemene in plaats van individuele voorzieningen. Daarnaast kan het gaan om samenhangende voorzieningen met juist veel keuzevrijheden voor gemeenten;
- in hoeverre vormen de voor de onderzoeksperiode gevonden lasten (rekeningcijfers 2008 en 2009 en begroting 2010) een goede basis voor de toekomstige verdeling. Daarbij is van belang dat de bestedingen uit die periode nog onder invloed stonden van een achterliggende periode van gunstige economische ontwikkeling. Inmiddels is de economische en financiële situatie gewijzigd, waarbij we zien dat gemeenten hun uitgavenniveau daaraan (gaan) aanpassen. Moet bij de verdeling met dit gewijzigde financieel-economische beeld rekening worden gehouden?
- bepaalde uitgaven staan onder invloed van bestaande specifieke uitkeringen of van andere middelenstromen buiten het gemeentefonds (zoals in de sfeer van Werk en Inkomen, de AWBZ, veiligheidsregio's) of van vroegere specifieke uitkeringen, nu decentralisatieuitkeringen (zoals in de sfeer van het grote stedenbeleid of voor stedelijke vernieuwing). Wat gebeurt er met uitgaven die door (groepen van) gemeenten in aanvulling op specifieke uitkeringen uit de algemene middelen worden gedekt (moeten die in de desbetreffende ijkpunten worden gehonoreerd)? Wat gebeurt er met uitgaven verbonden met aflopende decentralisatieuitkeringen: worden die niet bij de toekomstige verdeling van het gemeentefonds betrokken of blijven ze op grond van de ermee verbonden taken/voorzieningen relevant?

opzet voortgangsbericht

Nu de verwerking en analyses van responsgegevens in een gevorderd stadium verkeren, kunnen de belangrijkste bevindingen voor de eerste fase van dit onderzoek worden gepresenteerd (excl. G4).

Naast de voortgangsberichten per cluster of clustercombinatie wordt gewerkt aan een overkoepelende notitie met een toelichting op de onderzoeksaanpak. Daarin wordt ingegaan op de belangrijkste algemene aspecten van de onderzoeksaanpak¹.

In dit voortgangsbericht wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de introductie van de clusteronderdelen Openbare Orde en Veiligheid (hoofdstuk 2);
- de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de uitgaven van gemeenten (hoofdstuk 3);
- de belangrijkste bevindingen van de verschillenanalyse, per clusteronderdeel en in een bredere samenhang (hoofdstuk 4);
- een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de eerste fase (hoofdstuk 5).

1. Behalve algemene toelichtingen op de onderzoeksaanpak wordt ook ingegaan op de werkwijze met betrekking tot bepaalde financiële onderdelen, bijvoorbeeld de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, het rekening houden met de correctie van ijkpunten (o.a. voor OEM), de toerekening van lasten vanuit het cluster algemene ondersteuning.

2 Introductie Openbare Orde en Veiligheid

2.1 Inleiding

Ten behoeve van de beoordeling van een adequate wijze van verdelen door het gemeentefonds worden bij alle clusters de uitgaven van (typen) gemeenten vergeleken met de ijkpuntcores van deze clusters in het gemeentefonds.

Als introductie van de clustercombinatie Openbare Orde en Veiligheid geven we in dit hoofdstuk:

- een beschrijving van de relevante taakgebieden binnen het cluster Openbare Orde en Veiligheid waarvoor de uitgaven in kaart worden gebracht en de (wettelijke) achtergronden van deze taakgebieden (par. 2.2);
- een omschrijving van de ijkpunten (par. 2.3).

2.2 Taakgebied Openbare Orde en Veiligheid

2.2.1 Inleiding

Gemeenten worden geacht hun inkomsten en uitgaven te boeken volgens de geldende Iv3-voorschriften. De inkomsten en uitgaven op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid dienen respectievelijk te worden verantwoord onder de volgende Iv3 functies:

- 120: Brandweer en Rampenbestrijding.
- 140: Overige Openbare Orde en Veiligheid.

Binnen het subcluster brandweer en rampenbestrijding is het aanbieden van bepaalde voorzieningen (denk aan de lokale brandweezorg) wettelijk verplicht. Gemeentelijke vrijheden binnen dit het subcluster richten zich op daarbij op de wijze van vormgeven van de brandweerorganisatie en het ambitieniveau ten aanzien van de kwaliteit (o.a. paraatheid, geoefendheid) daarvan.

Gemeenten hebben een relatief ruimere beleidsvrijheid ten opzichte van het subcluster brandweer- en rampenbestrijding bij het doen van uitgaven voor OOOV. Daarbij moeten zij op onderdelen rekening houden met bepaalde wettelijke verplichtingen met directe gevolgen voor het niveau van de bestedingen. Hoewel er ook op het subcluster OOOV sprake is van bepaalde wettelijke voorschriften, spelen eigen beleidskeuzes van gemeenten bij de invulling van het beleid op dit subcluster een relatief grotere rol voor het netto uitgaveniveau.

In het onderstaande geven we een overzicht van de onderscheiden onderdelen binnen Openbare Orde en Veiligheid en van de wettelijke achtergronden die achter gevonden uitgavenpatronen schuil kunnen gaan.

2.2.2 Brandweer en rampenbestrijding

Zoals aangegeven dienen de netto lasten van gemeenten aan brandweer en rampenbestrijding te worden geboekt op Iv3-functie 120: bijdragen aan de veiligheidsregio, beroepsbrandweer, vergoedingen vrijwilligers,

materiaal en materieel, huisvesting brandweer(kazernes), rampenbestrijding, leges gebruiksvergoedingen en overige uitgaven en inkomsten voor brandweer en rampenbestrijding.

De Iv3-gegevens bevatten geen nadere toedelingen naar onderdelen. Om toch zicht te krijgen op de lasten van onderdelen van brandweer en rampenbestrijding zijn de gegevens van steekproefgemeenten zoveel mogelijk gecodeerd naar de volgende onderdelen:

- bijdrage aan veiligheidsregio;
- personeel;
- materiaal en materieel;
- huisvesting.

algemeen wettelijke voorschriften

Voor het taakgebied gemeentelijke brandweer en rampenbestrijding was tot 1 oktober 2010 de Brandweerwet² van belang. Per 1 oktober jl. is deze opgevolgd door de Wet veiligheidsregio's (Wvr).³ De Wvr kent bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. Artikelen 2 t/m 7 van de Wet Wvr leggen verplichtingen op aan gemeenten. Artikel 2 stelt dat het college van b&w met de organisatie van de brandweezorg (anders dan het instituut 'de brandweer'), de rampenbestrijding, de crisisbeheersing, en de geneeskundige hulpverlening belast is. Ex artikel 3 stelt de gemeenteraad in een brandbeveiligingsverordening regels vast over de brandweezorg. Bevoegdheden en verplichtingen voor de burgemeester (zoals het hebben van het gezag, het voeren van het opperbevel in brand- en crisissituaties, of het informeren van de inwoners bij crisis of ramp) zijn vastgelegd in de artikelen 4.7. Sinds de inwerkingtreding van de Wet 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.

Tegen deze achtergrond is er sprake van toenemende regionalisering van de brandweer, waarbij de gemeentelijke brandweerorganisaties worden ondergebracht in de veiligheidsregio's. Momenteel is er sprake van een driedeling:

- bij een deel van de regio's (waaronder die rond de vier grote steden) is er reeds sprake van een geregionaliseerde brandweer;
- een deel van de regio's is bezig met het regionaliseringsproces;
- een laatste deel is nog niet bezig met regionalisering.

Inmiddels ligt er een wetsontwerp voor waarin wordt voorgesteld om de regionalisering van de brandweer verplicht te stellen.

relevante geldstromen

Belangrijkste dekkingsmiddel voor de lasten van de brandweer en rampenbestrijding bij de gemeenten zijn de algemene middelen. Daarnaast is er in zeer beperkte mate sprake van inkomsten uit leges (gebruiksvergunningen). Op regionaal niveau is er sprake van een brede doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR). Deze specifieke uitkering wordt direct aan de veiligheidsregio's ter beschikking gesteld. De verdeling van de middelen uit de BDUR over de veiligheidsregio's vormt een parallelle geldstroom naast de inzet van middelen vanuit de gemeenten aan de veiligheidsregio's. De gemeenten dragen namelijk per saldo de exploitatietekorten van de veiligheidsregio's, zowel van de wel als nog niet geregionaliseerde regio's.

2. Brandweerwet, Stb. 1985, 87.

3. Wet Veiligheidsregio's (WVR), Stb. 2010, 146 (aanpassingswet) en 252 (inwerkingtreding).

2.2.3 Overige openbare orde en veiligheid

Zoals aangegeven dienen gemeenten de netto lasten in verband met OOOV te boeken op functie 140. De Iv3-gegevens bevatten geen nadere toedelingen naar onderdelen binnen dit subcluster. Om toch beter zicht te krijgen op de lasten van onderdelen van OOOV zijn de gegevens van steekproefgemeenten zoveel mogelijk gecodeerd naar de volgende onderdelen:

- handhaving, toezicht en preventie (stads- en dorpswachten, criminaliteitspreventie, cameratoezicht, APV-handhaving, bijzondere wetten);
- beleids- en planvorming integrale veiligheid (beleidsformulering, regie veiligheidsprojecten);
- HALT-bureaus;
- veiligheidshuizen;
- dierenbescherming;
- opsporing en ruiming explosieven;
- overige beschermende maatregelen (zoals dierenwelzijn, reddingswezen, strandbewaking, lijkschouwing).

gemeentewet

Uit de Gemeentewet blijkt dat het gemeentebestuur en de gemeenteraad een ruime beleids- en bestedingsvrijheid hebben op het gebied van OOOV.⁴ Ex. artikel 172 Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. Hij heeft het opperbevel bij brand (art. 173), is belast met het toezicht op openbare bijeenkomsten, mag bevelen geven die voor de bescherming van de veiligheid van belang zijn (art. 174), en kan beslissen tot het sluiten van een woning, mits sprake is van openbare ordeverstoringen (art. 174a). Ex. artikel 175 en 176 Gemeentewet kan de burgemeester ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar ook noodbevelen geven of noodverordeningen opstellen. Het gaat hier om ernstige of zeer bedreigende situaties, want de burgemeester kan in die gevallen zelfs van bestaande wettelijke voorschriften (behalve de Grondwet) afwijken. De overige bevoegdheden en verplichtingen in de Gemeentewet op het terrein van de Overige Openbare Orde en Veiligheid zijn gericht tot de gemeenteraad. Zo kunnen prostitutieverordeningen ex artikel 151a worden vastgesteld door de raad. De raad kan de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij verstoringen van de openbare orde door bijvoorbeeld de aanwezigheid van wapens een gebied aan te wijzen als risicogebied (art. 151b). Tot slot kan de raad de burgemeester de bevoegdheid verlenen om te besluiten tot plaatsing van camera's in de openbare ruimte, mits noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde (art. 151c).

bijzondere wetten

Naast de Gemeentewet zijn vooral de Wet Openbare Manifestaties (WOM)⁵, de Drank- en Horecawet (DHW)⁶, de Wet op de kansspelen⁷, de Wet op de dierenbescherming (WDB)⁸ en de Winkeltijdenwet⁹ van belang. In deze wetten zijn uiteenlopende bevoegdheden en verplichtingen voor gemeenteraad en gemeentebestuur te vinden. Zo is voor het opzetten van een horeca- of slijtersbedrijf of voor het opstellen van speelautomaten in horecalocaties (DHW en Wet op de kansspelen) een vergunning van het college van b&w nodig. Voor het voorradig hebben of (ver)kopen van huisdieren is een vergunning vereist op grond van de WDB; politie-ambtenaren zijn in deze wet aangewezen om huisdieren op te vangen die zonder toezicht van eigenaar

⁴ Gemeentewet (Gem.w.), Stb. 1992, 96.

⁵ Wet Openbare Manifestaties (WOM), Stb.1988, 157.

⁶ Drank- en Horecawet (DHW), Stb. 2000, 184.

⁷ Wet op de kansspelen, Stb. 1999, 9.

⁸ Wet op de dierenbescherming (WDB), Stb. 1961, 19.

⁹ Winkeltijdenwet, Stb. 1996, 182.

in de publieke ruimte worden aangetroffen. Tot slot worden openings- en sluitingstijden van winkels en bevoegdheden van de gemeenteraad op dit gebied geregeld in de Winkeltijdenwet.

Voor al deze uiteenlopende wettelijke voorschriften worden bij gemeentelijke verordening (APV) nadere regels gesteld. Nederlandse gemeenten kennen OOV-verordeningen voor bijvoorbeeld betogingen, buurt- en straatfeesten, exploitatievergunningen, evenementen, terrasvergunningen en geluidsactiviteiten (zoals kermis).

decentralisatieuitkeringen

Behalve de algemene uitkering van het Gemeentefonds staan voor gemeenten ook middelen uit decentralisatie-uitkeringen ter beschikking.

De belangrijkste daarvan is de brede decentralisatie-uitkering veiligheid en leefbaarheid¹⁰. Het onderdeel veiligheid uit deze decentralisatie-uitkering is een voortzetting van de zogenoemde Van Montfransgelden voor bestrijding van de jeugdcriminaliteit in grotere steden. Deze gelden maken ongeveer een derde uit van de totale middelen van de decentralisatie-uitkering. Tevens was in 2010 binnen de decentralisatie-uitkering nog een restant beschikbaar uit de eenmalige impuls veiligheid in het kader van het grotestedenbeleid (GSB III 2005-2009), bedoeld voor eenmalige activiteiten (opzet veiligheidshuizen, intensivering cameratoezicht, aanloopkosten bij inzet van extra toezichthouders). De middelen zijn beschikbaar voor 40 gemeenten: de 31 GSB-gemeenten, in 2010 aangevuld met de 5 Ortega-gemeenten en 4 gemeenten met een ernstige Marokkaans-Nederlandse jongerenproblematiek. In 2010 gaat het bij deze brede decentralisatie-uitkering om een totaalbedrag van circa 47 mln (excl. G4) en in 2011 om 35 mln (excl. G4). Het verschil is het bedrag dat met het restant eenmalige impuls veiligheid is gemoeid.

Aandachtspunt bij deze bredere doeluitkering is dat er niet alleen veiligheidsaspecten onder vallen, maar ook diverse onderdelen van leefbaarheid (diverse maatregelen om overlast en verloedering tegen te gaan). Gemeenten kunnen deze doeluitkering in de praktijk dan ook zeer verschillend inzetten, niet alleen binnen het subclusters OOOV, maar ook op diverse andere terreinen, zoals wijkaanpak (o.a. clusters zorg, wegen e.d.).

Daarnaast ontvangt in 2010 een beperkt aantal gemeenten middelen voor de aanpak van Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren (o.a. voor straatcoaches en gezinscoaches). Tot slot ontvangt een vijftal gemeenten middelen om polarisatie en radicalisering tegen te gaan.

Omdat de middelen uit deze decentralisatieuitkeringen een tijdelijk karakter hebben¹¹, heeft de opdrachtgever aangegeven dat de desbetreffende uitgaven in dit onderzoek gesaldeerd dienen te worden met netto lasten die (in Iv3 verband) worden aangetroffen.

Op voorhand is daarbij aangenomen dat het om de volgende bedragen gaat voor 2010:

- voor leefbaarheid en veiligheid 15,9 mln euro (excl. G4), namelijk 1/3 deel van de totale doeluitkering¹²;
- voor Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren 1,0 mln euro (excl. G4) (50% van het totaal, met name voor straatcoaches¹³);
- voor polarisatie en radicalisering 0,3 mln euro (excl. G4).

Vanwege de relatief grote betekenis van de middelen voor leefbaarheid en veiligheid is bij steekproefgemeenten meer expliciet naar de inzet van deze middelen en de boeking van de inkomsten DU voor het cluster OOOV gekeken.

10. Daarnaast spelen ook de DU's voor Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren en polarisatie, radicalisering een rol (zie verder paragraaf 2.3).

11. Deze DU's worden gezien als tijdelijke impuls voor permanente aandachtsgebieden. In de praktijk zal moeten blijken in hoeverre gemeenten deze impuls in eigen middelen voortzetten of niet.

12. Het restant wordt in de analyses bij het cluster maatschappelijke zorg meegenomen.

13. De andere 50% wordt bij het cluster Zorg betrokken (gezinscoaches).

2.2.4 Samenhang met andere clusters

Op het cluster OOV zijn er met name samenhangen met andere clusters vanuit het onderdeel OOOV. In het cluster OOOV gaat het om de inzet van middelen voor de veiligheid in de openbare ruimte. Daarbij kennen de uitgaven echter een samenhang met onderdelen uit het cluster Maatschappelijke Zorg. Dit heeft met name betrekking op de jeugdproblematiek in ketenverband. Jeugdveiligheidsproblemen kunnen aangepakt worden door intensivering van toezicht, maar ook door versterking van jongerenwerk. Middelen voor aanpak van problemen met Marokkaans-Nederlandse en Antilliaans-Nederlandse jongeren vallen binnen het cluster Maatschappelijke Zorg. Ook middelen voor de aanpak van huiselijk geweld zijn in het cluster Maatschappelijke Zorg ondergebracht.

Ook door de nauwe (inhoudelijke) relatie tussen veiligheid en leefbaarheid is er samenhang tussen het subcluster OOOV en het cluster Maatschappelijke Zorg. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de decentralisatie-uitkering veiligheid en leefbaarheid, die de beide beleidsterreinen dekt.

Omdat gemeenten regelmatig de taken in de sfeer van handhaving en toezicht in breder verband organiseren, waarbij niet alleen veiligheid, maar ook andere toezichtstaken in de openbare ruimte meespelen, is er in de sfeer van de boeking van lasten en baten ook speciale aandacht vereist voor mogelijke samenhangen/uitwisselingen met andere clusters (bijvoorbeeld rond schoon- en heel, parkeren, verkeer, milieu e.d.).

2.3 IJkpunten Openbare Orde en Veiligheid

2.3.1 Onderdeel brandweer en rampenbestrijding

In de formule voor de berekening van de ijkpunten zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. Die indicatoren zijn in het verleden gebaseerd op de belangrijkste relevant bevonden variabelen voor de uitgaven van gemeenten aan Brandweer en rampenbestrijding. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoefteverschillen tussen gemeenten.

In het ijkpunt voor Brandweer en rampenbestrijding zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- inwoners;
- klantpotentiëlen (lokaal/regionaal);
- oppervlakte land, binnenwater, buitenwater;
- oppervlakte bebouwing;
- woonruimten;
- omgevingsadressendichtheid (OAD in combinatie met woonruimten);
- kernen;
- bedrijfsvestigingen;
- Woz-waarde niet woningen;
- vast bedrag.

De totale omvang van het ijkpunt voor brandweer en rampenbestrijding bedraagt in 2010 circa 0,85 miljard euro (exclusief de G4).

Daarbij varieert het gemiddelde bedrag per inwoner met de inwonergroottesgroepen. De grootste gemeenten ontvangen gemiddeld wat meer per inwoner, met name door de maatstaven klantenpotentiëlen en OAD en Woz-waarde niet-woningen. Bij de laatste herijking van dit cluster bleek onder meer dat de relatieve uitgavenverschillen tussen kleinere en grotere gemeenten waren afgenomen, mede onder invloed van de professionalisering van de brandweerorganisaties. Sinds de laatste herijking (niveau 2005) is er sprake van een voortschrijdende ontwikkeling met betrekking tot professionalisering van de brandweer,

versterkt door de regionalisering en invoering van de Wvr, waarbij naar verdere kwaliteitsverbeteringen wordt gestreefd.

Tussen individuele gemeenten binnen een inwonergroep kunnen er relatieve verschillen in de ijkpunt-score optreden, mede afhankelijk van de mate waarin specifieke factoren meer of minder relevant zijn.

2.3.2 Onderdeel Overige openbare orde en veiligheid

In de formule voor de berekening van het ijkpunt zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. Die indicatoren zijn in het verleden gebaseerd op de belangrijkste relevant bevonden variabelen voor de uitgaven van gemeenten aan OOOV. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten. In het ijkpunt voor OOOV zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- omgevingsadressendichtheid (OAD in combinatie met woonruimten);
- buitenwater;
- huishoudens met een laag inkomen (drempel);
- minderheden;
- woonruimten.

De totale omvang van het ijkpunt voor overige openbare orde en veiligheid bedraagt in 2010 circa 0,17 miljard euro (exclusief de G4).

3 Uitgaven en uitgavenontwikkeling

3.1 Inleiding

Om de ontwikkelingen in de feitelijke lasten en het achterliggende voorzieningenniveau zo goed mogelijk voor heel Nederland in kaart te brengen, is er naar gestreefd om de uitgavenniveaus van zoveel mogelijk gemeenten (en niet alleen die van de steekproefgemeenten) in het onderzoek te betrekken en zijn de uitgaven niet alleen voor de laatste onderzoeksjaren in kaart gebracht (in vergelijking met de ijkpuntscores), maar ook voor een langere periode.

De uitgaven op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid maken reeds langere tijd een stijgende trend door. Daarom wordt in paragraaf 3.2 eerst een korte beschouwing gegeven van de ontwikkelingen in de afgelopen periode en de verwachtingen voor de komende tijd.

Daarna wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de uitgavenanalyse bij de steekproefgemeenten in 2010 en worden in paragraaf 3.4 deze netto lasten vergeleken met de werking van de huidige ijkpunten van het gemeentefonds.

3.2 Uitgavenontwikkelingen over langere termijn

3.2.1 Ontwikkeling uitgaven in afgelopen periode

algemeen

Zowel op het terrein van de brandweer en rampenbestrijding als op het terrein van de overige openbare orde en veiligheid is er sprake van een langdurige trend van toenemende netto lasten van gemeenten.

brandweer en rampenbestrijding

Bij de brandweer en rampenbestrijding is deze trend reeds eerder ingezet (in de jaren '90) vanuit de projecten versterking brandweer en daarna onder invloed van een aantal grote rampen (Volendam, Enschede). Als gevolg hiervan zijn niet alleen in totaliteit de netto uitgaven van gemeenten gestegen, maar heeft er door de professionalisering ook een ontwikkeling plaatsgevonden dat de uitgavenstijging bij kleinere gemeenten (met gemiddeld van oudsher meer vrijwillige brandweerlieden) sneller plaatsvond dan bij grotere gemeenten, waar er gemiddeld van oudsher al meer sprake was van een beroepsbrandweer.

overige openbare orde en veiligheid

Op het terrein van de OOOV hebben- naast het Bestuursakkoord uit 2008- onder meer de verschijning van de volgende beleidsprogramma's een rol gespeeld: 'Naar een veiliger samenleving' in 2002 en 'Veiligheid begint bij voorkomen' in 2007. Deze programma's hebben de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid tot een belangrijk speerpunt van overheidsbeleid gemaakt. Het beleidsprogramma is opgesteld door het Rijk, maar appelleert tevens aan gemeenten en (andere) maatschappelijke organisaties.

herijking ijkpunten OOV in 2005

Tegen de achtergrond van de toenemende netto lasten van gemeenten heeft er op basis van gegevens uit 2005 een herijking van het cluster OOV in het gemeentefonds plaatsgevonden. Niet alleen is de verdeling van beide subclusters naar aanleiding van deze herijking aangepast, maar ook is de omvang van de subclusters binnen het gemeentefonds verhoogd.

3.2.2 Ontwikkeling uitgaven in de periode 2005-2010

De ontwikkelingen in de netto lasten zijn sinds de herijking op basis van gegevens 2005 doorgezet. Bij de brandweer onder invloed van de verdergaande professionalisering en de invoering van de Wvr en OOOV mede in relatie tot de ervaren veiligheidsproblematiek en gestimuleerd door een toegenomen publieke en beleidsmatige aandacht voor veiligheidsproblemen.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de (niet voor prijspeil gecorrigeerde) netto lasten ontwikkeling op basis van de Iv3 gegevens van het CBS over gemeentebegrotingen (excl. G4).

Tabel 1. Ontwikkeling gemiddelde netto lasten van gemeenten in verschillende inwonergroottesgroepen aan de taakgebieden brandweer en rampenbestrijding en OOOV (excl. G4) op basis van statistiek gemeentebegrotingen CBS (begrotingen 2005 t/m 2010) (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeente</i>	<i>2005</i>	<i>2007</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
<i>brandweer en rampenbestrijding</i>	47	53	62	64
<i>overige openbare orde en veiligheid</i>	12	14	20	21

Uit deze tabel is af te lezen dat de netto lasten op beide subclusters sinds 2005 relatief snel zijn doorgestegen. Voor brandweer en rampenbestrijding is het gemiddelde netto lastenniveau met meer dan 36% toegenomen, voor OOOV is dit zelfs meer dan 80%.

In het vervolg van deze rapportage wordt nader ingegaan op de lastenpatronen tussen de typen gemeenten en de relatie met de ontwikkeling van de uitkering uit het gemeentefonds.

3.2.3 Voor de komende jaren voorziene aanpassingen in het uitgavenniveau

Ook voor de komende jaren is de verwachting dat de netto lasten niet stil zullen staan.

brandweer en rampenbestrijding

Bij de brandweer en rampenbestrijding is er onder invloed van de Wvr sprake van een voortschrijdende kwaliteitsverbetering mede als gevolg van de gewenste impulsen die hierop uitgaan vanuit de regionalisering van de brandweerorganisaties in veiligheidsregio's (zie ook hoofdstuk 4), die naar verwachting eerder een verdere lastenstijging dan een consolidatie van lastenniveaus met zich zal brengen.

OOOV

Al eerder is aangegeven dat er voor gemeenten sprake is van een relatief ruime bestedingsvrijheid op dit subcluster. Het grootste deel van de kosten en kostenverschillen tussen gemeenten wordt niet direct bepaald door wettelijke verplichtingen en daarachter schuilgaande kostendrijvers. Verschillen in kosten hangen vooral samen met een door gemeenten beoogd voorzieningenniveau, mede in relatie tot de ervaren veiligheidspro-

blematiek en gestimuleerd door een toegenomen publieke en beleidsmatige aandacht voor veiligheidsproblemen.

Ook op het terrein van de OOOV valt, ondanks de ruimere bestedingsvrijheid, niet zonder meer te verwachten dat de maatschappelijke opgave voor OOOV minder zullen afnemen.

De taken van gemeenten op het gebied van de OOOV zijn in de afgelopen jaren uitgebreid en moeten deels nog hun beslag krijgen, onder andere op het terrein van de gebiedsverboden en de openbare-orde-handhaving rond de terugkeer van bepaalde categorieën ex-gedetineerden. Daarnaast worden gemeenten door een verdere taakverschuiving van politie naar gemeenten mogelijk met extra toezichtstaken geconfronteerd. De in het regeerakkoord aangekondigde uitbreiding van cameratoezicht zal in gemeenten zijn beslag moeten krijgen, waarbij de lasten door gemeenten worden gedragen. De monitoring van cameratoezicht in Nederlandse gemeenten heeft laten zien dat er nog steeds gemeenten zijn die van plan zijn cameratoezicht in te voeren, terwijl er nauwelijks plannen zijn om het cameratoezicht te verminderen.¹⁴ De sterk toegenomen aandacht voor onveiligheid zal gemeenten stimuleren om actief beleid op dit terrein te (blijven) voeren.

3.3 Uitgavenanalyse steekproefgemeenten

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf vergelijken we de netto lasten voor Openbare orde en veiligheid van gemeenten in 2010 met de uitkering hiervoor uit het gemeentefonds. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzicht van de respons van de steekproefgemeenten (par. 3.3.2);
- de betekenis van hercoderingen binnen de uitgavenanalyse (par. 3.3.3);
- vergelijking codeergegevens met Iv3 gegevens steekproefgemeenten (par. 3.3.4).

3.3.2 Respons steekproefgemeenten

algemeen

Ten behoeve van het onderzoek wordt gewerkt met een steekproef van gemeenten. Bij deze steekproefgemeenten zijn gedetailleerdere financiële gegevens opgevraagd dan in het globale Iv3-bestand met functietotalen voor het jaar 2010 van het CBS.

Voor de gemeenten die de gegevens beschikbaar hebben gesteld, worden de lasten en baten gecodeerd naar de clusterindeling en de onderdelen daarbinnen. Tevens worden bij onduidelijkheden aanvullende vragen gesteld. Regelmatig worden dan op basis van de antwoorden van gemeenten posten nader toegeëend/opgesplitst (zie ook verderop toelichting uitgavenanalyse).

overzicht verkregen respons

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht van de verkregen respons opgenomen (stand tot en met week 23 van 2011). In het onderstaande wordt dit nader toegelicht.

¹⁴ Schreijenberg, A. & G.H.J. Homburg (2010) Vijf jaar cameratoezicht op openbare plaatsen: resultaten van een onderzoek onder alle Nederlandse gemeenten. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Tabel 2. Overzicht respons

	<i>aantal gemeenten</i>
<i>benaderde steekproef</i>	75
<i>levering basisinformatie</i>	70
<i>verwerking basisinformatie</i>	65
<i>bruikbare respons</i>	60/59

respons van steekproefgemeenten

In de eerste fase van het onderzoek is gestart met het opvragen van gegevens bij een (basis)steekproef van circa 40 à 50 gemeenten. Het betreft het opvragen van gedetailleerde (grootboek-)gegevens over de uitgaven en de inkomsten in de jaren 2008, 2009 en 2010 voor de relevante posten binnen de clustercombinatie. In een later stadium is deze (basis)steekproef voor het cluster OOV uitgebreid tot 75 gemeenten.

verwerking gegevens

De ontvangen gegevens zijn verwerkt en zo goed mogelijk toegedeeld aan de onderdelen binnen het subcluster OOOV. Bij de uitgavenanalyse is regelmatig sprake van het opschonen/hercoderen (van onderdelen) tussen begrotingsfuncties (inclusief begrotingsfuncties van andere clusters). In dit kader zijn aanvullende vragen gesteld aan de steekproefgemeenten over de inhoud van bepaalde posten (bijvoorbeeld t.a.v. de inhoud van een algemene posten zoals toezicht en handhaving).

De gegevens van circa 65 gemeenten bleken in eerste ronde te coderen (soms pas na doorvragen over de inhoud van bepaalde algemeen gedefinieerde posten). Voor enkele gemeenten was er sprake van minder bruikbare informatie (ook na doorvragen onvoldoende houvast om een bruikbare eerste codering aan te brengen).

Bij een belangrijk deel van de gemeenten zijn daarna nadere vragen gesteld om de uitgaven/inkomsten verder te kunnen beoordelen c.q. naar de juiste onderdelen binnen het cluster te kunnen coderen. Bij een aantal gemeenten leverde dit problemen op als gevolg van ondoorzichtige boekingen.

Na verwerking van de respons op aanvullende vragen heeft dit uiteindelijk geresulteerd in een bruikbare respons met financiële gegevens voor 60 gemeenten voor het subcluster brandweer en 59 gemeenten voor het subcluster OOOV van uiteenlopende typen gemeenten/veiligheidsregio's.

Deze respons is voldoende gespreid over de verschillende inwonergroottesgroepen om bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek op te kunnen baseren. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van de gegevens van een grotere groep gemeenten (zie vervolg).

Op basis van de verkregen respons kunnen relevante bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek worden geformuleerd.

3.3.3 Uitgavenanalyse en hercoderingen

Bij de steekproefgemeenten is een uitgavenanalyse verricht. Op grond van deze uitgavenanalyse wordt in het onderstaande een aantal onderwerpen nader toegelicht.

brandweer en rampenbestrijding

Bij het subcluster brandweer betreft het onder meer de volgende correcties:

- correcties vanuit het cluster algemene ondersteuning, bijvoorbeeld in verband met de lasten van voormalig personeel (functie 922) of voor rampenbestrijding soms op functie 002 (ondersteuning bestuur);
- er kunnen toevoegingen of onttrekkingen aan reserves (functie 980) relevant zijn;
- lasten voor vergunningverlening gebruiksvergunningen kunnen op functies VHROSV staan (m.n. functie 822);
- sommige posten in de sfeer van rampenbestrijding worden op functie 140 geboekt, onder meer vanuit een gecombineerde uitvoering van taken voor integraal veiligheidsbeleid.

In onderstaande tabel hebben we als voorbeeld voor enkele individuele steekproefgemeenten aangegeven om welke typen correcties het gaat:

- bij gemeente A is er sprake van een overboeking van netto lasten vanuit het subcluster OOOV naar brandweer en rampenbestrijding;
- bij gemeente B is er per saldo een bedrag overgeboekt vanuit het cluster algemene ondersteuning naar brandweer en rampenbestrijding;
- bij gemeenten C is er combinatie van meerdere correcties relevant. Enerzijds is er een bedrag aan vanuit algemene ondersteuning toegevoegd, anderzijds is er sprake van een onttrekking uit een reserve;
- bij gemeente D komt de codering overeen met Iv3.

Tabel 3. Voorbeelden effecten coderingen bij het subcluster brandweer en rampenbestrijding (bedragen in euro's per inwoner)

	<i>ijkpuntscore brandweer en rampenbestrijding</i>	<i>netto lasten Iv3</i>	<i>netto lasten codering</i>
<i>gemeente A</i>	49	59	65
<i>gemeente B</i>	45	60	64
<i>gemeente C</i>	62	77	76
<i>gemeente D</i>	52	65	65

Per saldo gaat het binnen het subcluster brandweer en rampenbestrijding gemiddeld om beperkte correcties. Gemiddeld neemt het netto lastenniveau voor dit subcluster iets toe door de hercoderingen, maar wijken de patronen niet veel af van Iv3 (zie ook paragraaf 3.3.4).

OOOV

In het subcluster OOOV zijn er relatief veel meer/omvangrijkere boekingscorrecties relevant. Ook het uitsplitsen van de onderdelen binnen functie 140 leidt tot de nodige inspanningen/complicaties. De mogelijkheid van een nadere toedeling en de inspanning die daarvoor moet worden gedaan is sterk afhankelijk van de inrichting van de financiële administratie van gemeenten.

Voorbeelden van hercoderingen zijn:

- verschuivingen tussen OOOV en het cluster Maatschappelijke Zorg in verband met de aanpak van huiselijk geweld (valt binnen het cluster Maatschappelijke Zorg);
- verschuivingen als gevolg van het hanteren (door gemeenten) van een verzamelnaam zoals “handhaving en toezicht”, waaronder niet alleen toezicht in relatie tot sociale veiligheid valt, maar ook toezicht dat betrekking heeft op “schoon en heel”, verkeersveiligheid, parkeertoezicht en milieutoezicht;
- ook “leefbaarheid” of “wijkaanpak” zijn verzamelbegrippen, waarachter een scala van activiteiten kan schuilgaan. Hiervoor is navraag gedaan bij gemeenten om vast te stellen bij welk (sub-)cluster de uitgaven vallen;

- bij bijzondere wetten (dranken/horeca/ APV e.d.) worden zowel lasten als baten regelmatig op andere functies/clusters aangetroffen (210, H8);
- het binnen het cluster OOV hercoderen van uitgaven voor brandweer- en rampenbestrijding respectievelijk OOOV, toe te schrijven aan gecombineerde uitvoering van taken voor integraal veiligheidsbeleid;
- tot slot vormt de boeking en inzet van middelen vanuit DU's een belangrijk aandachtspunt. Gemeenten boeken deze algemene middelen op verschillende wijze al dan niet door naar uitgavenfuncties, kunnen tussen de jaren middelen opsparen of ter bekoisting van uiteenlopende onderdelen inzetten. In dit verband is er met name bij een aantal steekproefgemeenten navraag gedaan naar de boeking van de middelen vanuit de meest omvangrijke DU (leerbaarheid en veiligheid).

In onderstaande tabel hebben we als voorbeeld voor enkele individuele steekproefgemeenten aangegeven om welke typen correcties het gaat:

- bij gemeente A is er sprake van een overboeking van netto lasten van rampenbestrijding vanuit het subcluster OOOV naar het subcluster brandweer en rampenbestrijding;
- bij gemeente B is er per saldo een bedrag verschoven in verband met het tegenboeken van middelen uit de DU leerbaarheid en veiligheid;
- bij gemeenten C is er een bedrag aan netto lasten uit het cluster OOOV weggeboekt in verband naar andere clusters (Wegen/VHROSV) in verband met lasten leerbaarheid die geen betrekking hebben op OOOV;
- bij gemeente D komt de codering overeen met Iv3.

Tabel 4. Voorbeelden effecten coderingen bij het subcluster OOOV (bedragen in euro's per inwoner)

	<i>ijkpuntscore OOOV</i>	<i>netto lasten Iv3</i>	<i>netto lasten codering</i>
<i>gemeente A</i>	12	15	11
<i>gemeente B</i>	13	47	22
<i>gemeente C</i>	14	61	37
<i>gemeente D</i>	11	19	19

Zoals de tabel aangeeft kan het bij individuele gemeenten om substantiële bedragen van hercoderingen gaan. Daarmee wordt het zonder correcties gebruiken van Iv3 gegevens voor dit subcluster dan ook al snel arbitrair.

3.3.4 Vergelijking netto lasten steekproefgemeenten met Iv3 gegevens

algemeen

In aansluiting op de uitgavenanalyse kan voor het jaar 2010 een vergelijking worden gemaakt tussen de feitelijke netto lasten van de steekproefgemeenten volgens de codering en volgens de Iv3 gegevens van het CBS.

Brandweer en Rampenbestrijding

In onderstaande tabel worden de uitkomsten van de steekproefgemeenten voor brandweer en rampenbestrijding tezamen vergeleken met die op basis van de Iv3-gegevens voor dezelfde gemeenten.

Tabel 5. Taakgebied brandweer en rampenbestrijding: uitkomsten steekproefgemeenten vergeleken met Iv3-gegevens 2010 (bedragen in euro's per inwoner)

	<i>Iv-3</i>	<i>codering</i>
<i>0-20.000 inwo</i>	64	65
<i>20.000- 50.000 inwo</i>	58	60
<i>50.000-100.000 inwo</i>	63	65
<i>>100.000 inwoners</i>	76	77

Uit deze vergelijking blijkt dat de uitkomsten tussen de gecodeerde gegevens en de Iv3 gegevens sterk op elkaar lijken. Zoals eerder aangegeven heeft de codering vooral tot gevolg dat het gemiddelde feitelijke netto lastenniveau bij de steekproefgemeenten iets toeneemt ten opzichte van de Iv3 gegevens.

De grote mate van aansluiting betekent dat de Iv3 gegevens in het vervolg ook bij aanvullende verkenningen ten behoeve van landelijke beelden kunnen worden betrokken. Daarbij kan dan rekening worden gehouden met het verkregen inzicht dat gemiddeld het feitelijke netto lastenniveau iets hoger ligt dan in de Iv3 gegevens tot uiting komt.

OOOV

In onderstaande tabel worden de uitkomsten van de codering van de netto lasten 2010 voor de steekproefgemeenten voor OOOV tezamen vergeleken met die op basis van de Iv3 gegevens voor dezelfde gemeenten.

Tabel 6. Taakgebied OOOV: uitkomsten steekproefgemeenten vergeleken met Iv3 gegevens 2010 (bedragen in euro's per inwoner)

	<i>Iv3</i>	<i>codering</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	14	15
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	18	18
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	24	23
<i>>100.000 inwoners</i>	18	23

Uit deze vergelijking blijkt dat de uitkomsten voor dit subcluster relatief sterker kunnen afwijken van de Iv3 gegevens dan dat bij het subcluster brandweer en rampenbestrijding het geval is. Voor enkele inwonergroottegroepen compenseren de afwijkingen van individuele gemeente binnen de groep elkaar nog in beperkte mate, maar met name bij de grootste gemeenten is er ook sprake van een relatief grote afwijking op groepsniveau (5 euro verschil ten opzichte van 18 euro). Dit is niet alleen voor individuele gemeenten het geval (zoals we in tabel 5 zagen) maar ook voor de bredere groepen gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. De in tabel 5 geconstateerde afwijkingen voor individuele gemeenten lijken door aggregatie naar bredere groepen gemeenten, op basis van inwonertal, zich deels op te heffen.

Daarmee zijn de Iv3 gegevens voor dit subcluster minder bruikbaar voor nadere analyses en worden nadere analyses in het vervolg vooral op de gegevens voor de steekproefgemeenten gebaseerd.

4 Uitkomsten verschillenanalyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de achtergronden van afwijkingen tussen uitgaven en uitkeringen gemeentefonds aan de orde, verbijzonderd naar groepen gemeenten.

In dit verband wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de onderdelen van het subcluster Brandweer en Rampenbestrijding (paragraaf 4.2);
- nadere verschillenanalyse Brandweer en Rampenbestrijding (paragraaf 4.3);
- de onderdelen van het subcluster OOOV (paragrafen 4.4);
- nadere verschillenanalyse OOOV (paragraaf 4.5).

4.2 (Sub-)clusteronderdelen Brandweer en Rampenbestrijding

4.2.1 Overzichtstabel onderdelen

De totale netto lasten binnen het subcluster Brandweer en Rampenbestrijding zijn voor de steekproefgemeenten uitgesplitst naar de volgende onderdelen:

- (inwoner-)bijdrage regio: hierbij gaat het om de bijdragen van individuele gemeenten in het exploitatiesaldo van de (veiligheids-)regio. Op regionaal niveau worden diverse taken uitgevoerd. De regio ontvangt hiervoor een uitkering uit de brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR). Dit betreft echter, afgezet tegen de totale omvang van de lasten, een beperkt deel van de bekostiging. Voor het overige deel is de regio aangewezen op bijdragen uit de algemene middelen van gemeenten om de exploitatie rond te krijgen;
- personeel: het betreft de gemeentelijke netto lasten aan personeel in dienst bij de gemeente;
- materieel en materiaal: netto lasten aan materieel en materiaal voorzover dit direct ten laste van de gemeente komt;
- huisvesting: de netto lasten van gemeenten aan huisvesting voor de brandweerorganisatie;
- overige lasten: overige netto lasten aan onderdelen brandweer en rampenbestrijding (o.a. niet nader te splitsen lasten van algemene aard, projecten, gebruiksvergunningen e.d.).

Tabel 7. Taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding: gemiddelde netto lasten steekproefgemeenten aan onderdelen binnen het subcluster (excl. G4) (begrotingen 2010; bedragen in euro's per inwoner)

groepen gemeenten	bijdrage regio	personeel (excl. vrijwilligers)	vergoeding vrijwilligers	materiaal/materieel	huisvesting	overig	totaal
0-20.000 inwoners	23	17	6	7	6	6	65
20.000- 50.000 inwoners	24	17	5	5	4	4	60
50.000-100.000 inwoners	27	24	3	4	2	4	65
>100.000 inwoners	47	25	1	1	2	0	77

De componenten uit deze tabel worden in de volgende paragraaf beschreven. Daarbij moet worden bedacht dat patronen door verschillende factoren worden beïnvloed (bijvoorbeeld de mate van regionalisering of professionalisering van personeel op gemeentelijk niveau (speelt meer bij grote gemeente)).

De gegevens uit bovenstaande tabel kunnen zich nog enigszins wijzigen op grond van uitstaande vragen bij gemeenten die nog niet zijn verwerkt.

Bij het analyseren van de achtergronden van uitgavenverschillen is niet alleen gebruik gemaakt van financiële gegevens, maar is ook achtergrondinformatie gebruikt, onder andere vanuit een aantal veiligheidsregio's en vanuit een aanvullende vragenlijsten over de ontwikkelingen in het voorzieningenniveau/kwaliteitsaspecten onder steekproefgemeenten.

4.2.2 Gemeentelijke bijdragen aan regio

Uit de tabel is af te lezen dat gemiddeld genomen een relatief substantieel bedrag aan netto lasten van de steekproefgemeenten samenhangt met de (inwoner-)bijdragen aan de regionale brandweerorganisaties. Met de komst van de veiligheidsregio's is er een trend op gang gekomen waarbij steeds meer regio's overgaan op het regionaliseren van de totale brandweerorganisatie. Dit betekent dat er in de betreffende regio's op gemeentelijke niveau geen zelfstandige brandweerorganisatie meer functioneert (alle personeel is in dienst van de regionale organisatie, ook al kan men wel vanuit dezelfde kazerne werken als voorheen), terwijl in andere regio's er nog wel sprake is van eigen gemeentelijke brandweerorganisaties.

In regio's waar de brandweerorganisatie (nog) niet is geregionaliseerd, is er overigens wel sprake van een regionale organisatie, maar deze vervult dan een beperkt aantal taken (o.a. alarmcentrale, GHOR, coördinatie rampenbestrijding, aangevuld met aantal overige gezamenlijke taken (die overigens tussen regio's kunnen verschillen)).

Tegen deze achtergrond is het ook niet verwonderlijk dat de (inwoner-)bijdragen aan de regio tussen individuele gemeenten uit verschillende regio's sterk uiteen kunnen lopen: van minder dan 10 euro per inwoner tot meer dan 70 euro per inwoner.

Het regionaliseringsproces brengt momenteel een driedeling in Nederland met zich mee:

- een deel van de regio's, waaronder de regio's rond de vier grote steden, is inmiddels volledig geregionaliseerd. Het betreft 9 regio's van de 25;

- bij een aantal regio's is inmiddels het regionaliseringsproces gestart, of worden concrete stappen in die richting gezet. Deze regio's zijn dan binnen enkele jaren ook geregionaliseerd. Hierbij betreft het 6 regio's;
- tot slot is er een aantal regio's (10) waar er nog geen sprake is van regionalisering.

Door de grote variatie in de mate van regionalisering neemt het zicht op de kosten van de totale brandweer- en rampenbestrijding tussen typen gemeenten af. Ook wordt hierdoor het verkrijgen van een helder beeld van de kosten van de uiteenlopende onderdelen binnen het cluster bemoeilijkt.

minder zicht op kostenverschillen typen gemeenten

Het zicht op de totale kosten per type gemeente wordt daarbij ook bemoeilijkt, omdat regio's voor bepaalde – onderling verschillende – vormen van bijdrageregelingen onder de inliggende gemeenten kiezen. Voor zover er wordt gewerkt met meer algemene omslagregelingen (bijvoorbeeld een gelijk bedrag per inwoner), neemt het zicht op de werkelijke kostenverschillen tussen typen gemeenten af. Alleen wanneer de feitelijk gemaakte kosten in elke gemeente worden toegerekend is er sprake van een helder kostenbeeld. Dit gebeurt echter zelden.

hulpanalyse regionale gegevens

Om het zicht op de kostenonderdelen binnen het cluster aan te vullen, is er ook een aanvullende analyse gedaan op de gegevens van een aantal veiligheidsregio's. Voor deze regio's is het relatieve aandeel van de belangrijkste kostencomponenten in beeld gebracht. Het resultaat hiervan is in onderstaande tabel opgenomen. Het betreft de kostenpatronen in een drietal veiligheidsregio's waarvan er 2 zijn geregionaliseerd zijn (één met relatief weinig inwoners en één met relatief veel) en 1 regio nog 'oude stijl' is (middelgroot).

Tabel 8. Taakgebied Brandweer en Rampenbestrijding: gemiddelde aandeelpercentages van een aantal geregionaliseerde veiligheidsregio's (begrotingen 2010; bedragen in euro's per inwoner)

<i>regio's</i>	<i>personeel (excl. vrijwilli- gers)</i>	<i>vergoeding vrijwilligers</i>	<i>materieel/ materiaal</i>	<i>huisvesting</i>	<i>overig</i>	<i>totaal</i>
<i>reeds geregionaliseerde brandweer</i>	66%	9%	14%	4%	7%	100%
<i>nog niet regionaliseerde brandweer (regio's "oude stijl")</i>	82%	0%	9%	3%	6%	100%

Uit deze tabel blijkt dat ook op regionaal niveau de belangrijkste kostenpost bestaat uit personele lasten. Bij de regio oude stijl zijn er geen vrijwilligers relevant (geen uitvoerende brandweertaken op regionaal niveau), bij de volledig geregionaliseerde regio's wel.

complicaties bij beelden ten aanzien van kosten huisvesting en materiaal/materieel

Zowel uit de opgaven/analyses van de gemeentelijke begrotingen als die van de regio's, blijkt dat de netto lasten aan huisvesting (en in mindere mate bij materiaal) die in beeld komen, sterk kunnen samenhangen met de keuzes rond de regionalisering om bepaalde kosten al wel of juist nog niet in de regio onder te brengen. In bepaalde gevallen worden ook de huisvestingslasten aan de regio overgedragen, maar er zijn ook regelmatig situaties waarin bepaalde onderdelen (met name bij huisvesting) voornamelijk bij de gemeenten worden achtergelaten, omdat de overdracht van het vastgoed nog gecompliceerd ligt.

wetsvoorstel verplichte regionalisering

Inmiddels ligt er een wetsvoorstel voor waarin het voornemen is om over te gaan tot verplichte regionalisering. Afhankelijk van de besluitvorming daarover zal de regionalisering zich mogelijk in versneld tempo voltrekken.

frictiekosten regionalisering

Tijdens het proces van de regionalisering treden er ook bepaalde extra frictiekosten op. Er loopt een afzonderlijk onderzoek naar de financiële gevolgen van de (verplichte) regionalisering. Deels worden deze kosten in de onderzoeksjaren ook afgedekt door aanvullend ter beschikking gestelde middelen uit convenantsbijdragen.

Gemiddeld genomen over de onderzoeksjaren gaat het daarbij op het niveau van heel Nederland om beperkte financiële effecten (gemiddeld minder dan 1 euro per inwoner per jaar).

relatie met de BDUR

Tot slot is er een relatie met de omvang en verdeling van de middelen uit de BDUR. Deze doeluitkering is bij de laatste herijking weliswaar afgestemd op de verdeling van de middelen in het gemeentefonds, maar sindsdien zijn er nieuwe ontwikkelingen die ook hernieuwde aandacht voor de verdeling van de BDUR vragen.

Eenzijds betreft het de toevoeging van middelen voor nieuwe taken/impulsen aan de BDUR. Deze toevoegingen zijn gebaseerd op de bestaande verdeling uit 2005, waarbij er niet is gekeken naar de relatie met de werkelijke kostenverschillen op de nieuwe onderdelen tussen typen regio's.

Anderzijds is de verdeling niet afgestemd op de nieuwe regionaliseringstendenzen. De omvang van de middelen BDUR is in geregionaliseerde regio's slechts een beperkt deel van de totale middelen. Regio's slaan hun exploitatiesaldo (na de inzet van middelen BDUR) in verschillende vormen op over de inliggende gemeenten. Tegen deze achtergrond is ook niet direct duidelijk welke werking van de verdeling van de gemeentefonds middelen uitgaat op de kostenniveaus van inliggende gemeenten.

Dit betekent dat eventuele aanknopingspunten voor herijking van het subcluster Brandweer en Rampenbestrijding in het gemeentefonds steeds in samenhang/afstemming dient plaats te vinden met de verdeling/omvang van de middelen uit de BDUR.

4.2.3 Overige kostencomponenten

personeelslasten

Uit de analyses wordt duidelijk dat het grootste deel van de kosten samenhangt met personeelslasten, zowel bij gemeenten met een eigen brandweerorganisatie, als bij veiligheidsregio's. Het betreft daarbij de optelsom van kosten van beroepsbrandweerlieden en vrijwilligers die direct uitvoerende taken in de brandweerorganisatie hebben, alsook ondersteunend/leidinggevend personeel. Op diverse onderdelen gaat het daarbij niet om beroepsbrandweerlieden, maar ook om 'kantoor'-personeel: leiding/staf, beleidsambtenaren (o.a. rampenbestrijding), planvorming, preventie e.d.

Deze lasten kunnen tussen gemeenten (en regio's) variëren, mede afhankelijk van de mix tussen vrijwilligers en beroepskrachten, het type omgevingsfactoren (fysieke kenmerken uit het ijkpunt), en het kwaliteitsniveau van de voorzieningen (dekkingsgraad, opleiding/geoefendheid e.d.).

overige kostencomponenten

Bij het onderdeel huisvesting speelt tevens een rol in hoeverre het gaat om reeds afgeschreven oudere kazernes of dat er sprake is van recente nieuwbouw. In het laatste geval is er sprake van duidelijk hogere lasten dan in het eerste geval.

Ook bij materieel kan er sprake zijn van uiteenlopende lastenniveaus afhankelijk van de vraag of er sprake is van ouder of recent nieuw aangeschaft materieel.

4.3 Nadere verschillenanalyse Brandweer en Rampenbestrijding

4.3.1 Vergelijking netto lasten met ijkpuntscore

In onderstaande tabel wordt voor verschillende groepen gemeenten het niveau van de feitelijke netto lasten aan brandweer en rampenbestrijding vergeleken met de desbetreffende ijkpuntcores (bedragen in euro's per inwoner). In het verlengde van de bevindingen uit de uitgavenanalyse maken we daarbij gebruik van de gegevens van alle Nederlandse gemeenten op basis van Iv3 (excl. G4), waarbij aangetekend wordt dat er dan een beperkte onderschatting optreedt van de netto lasten (zie paragraaf 3.3.4) bij elk van de verschillende groepen gemeenten.

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: gemeenten ingedeeld naar inwonergroottes en naar de mate van verstedelijking (op basis van de gemiddelde OmgevingsAdressenDichtheid (OAD¹⁵)). Op verzoek zijn ook krimpgemeenten opgenomen¹⁶;
- kolom 2: de gemiddelde score per groottegroep op het ijkpunt brandweer en rampenbestrijding;
- kolom 3: de feitelijke netto-lasten per groottegroep van het subcluster brandweer en rampenbestrijding;
- kolom 4: het verschil tussen de kolommen 2 en 3.

Tabel 9. Taakgebied brandweer en rampenbestrijding: gemiddelde ijkpuntscore van een aantal typen gemeenten (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto lasten op basis van Iv3 (begrotingen 2010) en het verschil hiertussen (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpuntscore brandweer en rampenbestrijding</i>	<i>feitelijke netto lasten brandweer en rampenbestrijding</i>	<i>verschil ijkpunt minus feitelijke netto lasten</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	56	65	-/- 9
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	55	57	-/- 4
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	62	68	-/- 5
<i>>100.000 inwoners</i>	68	74	-/- 6
<i>lage bebouwingsdichtheid</i>	54	62	-/- 8
<i>matige bebouwingsdichtheid</i>	55	60	-/- 5
<i>hoge bebouwingsdichtheid</i>	69	72	-/- 4
<i>krimpgemeenten</i>	61	63	-/- 2
<i>Totaal (excl. G4)</i>	59	63	-/- 5

15. Dit gegeven wordt gebruikt in het verdeelstelsel van het gemeentefonds.

16. Exclusief toeristische krimpgemeenten met relatief veel eigen inkomen uit toeristenbelasting/forensenbelasting.

toelichting tabel

Voor het subcluster brandweer en rampenbestrijding geldt dat het gemiddelde bedrag per inwoner voor alle groepen gemeenten gemiddeld lager ligt dan de feitelijke netto lasten. De afwijking bij de kleinste inwoner-grototegroep en minst dichtbebouwde gemeenten is relatief het grootst. Dit wijst op een voortzetting van de trend die ook in 2005 bij de herijking is aangetroffen: in heel Nederland is het netto lastenniveau nog steeds sneller toegenomen dan het niveau van het ijkpunt, waarbij met name de kleinste, minst dichtbebouwde gemeenten (met van oudsher relatief de meeste vrijwilligers) te maken hebben met relatief sterkere lastenstijgingen door de voortgaande professionalisering.

4.3.2 Achterliggende factoren/ontwikkelingen

personeelslasten

Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven, vormen de personeelslasten de belangrijkste kostenpost voor dit subcluster, zowel bij gemeenten als bij regio's.

Uit landelijke gegevens (CBS) blijkt ook dat het totale aantal personeelsleden van de regionale en gemeentelijke brandweer blijft stijgen over de jaren, waarbij tussen 2005 en 2010 het volgende beeld optreedt:

- in de operationele sfeer is het aantal beroepskrachten sinds 2005 verder gestegen (met circa 5%), terwijl het aantal vrijwilligers is afgenomen (met circa 1,5%). Door deze verschuiving in personeelsmix stijgt het kostenniveau (overigens is het aantal uren dat een beroepsfte werkt ook hoger dan een vrijwilliger);
- het aantal overige (niet direct operationele) personeelsleden (o.a. preventie, (beleids-)ondersteuning, e.d.) vertoont eveneens een stijgende tendens. Ook hierdoor stijgen de kosten.

Met de toegenomen eisen aan het personeel (o.a. opleidingsniveau en geoefendheid) stijgen overigens ook de kosten per fte of vrijwilliger¹⁷.

overige kostencomponenten

In het verlengde van de stijging in het aantal personeelsleden van beroeps- en ondersteunend personeel nemen logischerwijs ook de lasten voor huisvesting/kantoorkosten/algemene ondersteunende (facilitaire) kosten toe.

kwaliteitsverbetering

De belangrijkste achterliggende kostendriver voor de toenemende kosten is het streven naar een hoger kwaliteitsniveau, ondersteund door de invoering van de WvR en regionaliseringsprocessen. Deze kwaliteitsverbeteringen komen expliciet tot uiting bij de regionaliseringsprocessen die in regio's plaatsvinden bij het regionaliseren van de brandweerorganisatie. Op alle facetten worden gemeenten in dit verband bij de start doorgelicht en wordt er binnen de regio overleg gevoerd over het zoveel mogelijk gelijktrekken van kwaliteitsniveaus. Het effect daarvan is dat veelal de gemeenten met het laagste niveau op onderdelen 'het been moeten bijtrekken', hetgeen zowel een kwaliteitsverhoging, maar ook een kostenstijging tot gevolg heeft. Ook bij gemeenten die (nog) niet in een dergelijk regionaliseringsproces zijn betrokken, vinden er op uiteenlopende onderdelen kwaliteitsverbeteringen plaats.

Uit een inventarisatie blijken kwaliteitsverbeteringen zich op alle onderdelen te kunnen voordoen:

- verbetering dekkinggraad (verlaging opkomsttijden);
- verbetering oefenprogramma's (zowel aantal uren als ook oefenvorm, tot en met meer realistisch oefenen en bestuurlijk oefenen van rampensituaties);

17. Waarbij er ook sprake is van een overgang van rangen naar nieuwe functies. Daarnaast speelt ook een rol dat er een nieuwe rechtspositieregeling brandweervrijwilligers relevant is.

- verbeteringen in informatie-/communicatie: zowel verbeteren/vernieuwen systemen en protocollen als het oefenen met het werken met deze systemen en het samenwerken met meerdere disciplines/korpsen (multidisciplinaire-oefeningen);
- verbeteringen in opleidingsniveau manschappen;
- modernisering materieel/hulpmiddelen;
- toegenomen aandacht voor preventie (controle vergunningplichtige objecten, voorlichting).

Gezien de voortschrijdende ontwikkelingen in de sfeer van de kwaliteitsverbeteringen, mede versterkt door het feit dat steeds meer regio's gaan regionaliseren, is de verwachting dat de lastenstijging op dit moment nog niet ten einde is.

Behalve de kostenverschillen tussen typen gemeenten (zie tabel 9), zijn er ook verschillen in netto lastenniveaus tussen individuele gemeenten van vergelijkbare typen. Deze lastenverschillen zijn steeds te herleiden tot lokaal tijdelijk afwijkende omstandigheden: bij lage uitgavniveaus kan er sprake zijn van een duidelijk lagere dekkingsgraad, dan wel een situatie waarin er (nog) relatief veel vrijwilligers werkzaam zijn. Ook kunnen de kosten van huisvesting of materieel relatief laag zijn indien het gaat om reeds (grotendeels) afgeschreven voorzieningen. Bij gemeenten met hoge lasten gaat het om het tegenovergestelde: hoge dekkingsgraad, relatief veel beroepspersoneel, nieuwe huisvesting/materieel.

Belangrijkste kostenbepalende factor voor (de verschillende groepen) gemeenten is de vraag van welk voorzieningenniveau wordt uitgegaan. Gezien de toenemende kwaliteitsniveaus op allerlei schakels bepaalt dit ook het totale volume het waarmee het cluster Brandweer en Rampenbestrijding gepaard gaat.

afnemende zichtbaarheid kostenverschillen tussen typen gemeenten

Momenteel wordt er gedacht aan het verplicht stellen van de regionalisering van de gemeentelijke brandweerorganisaties. Dit kan er toe leiden dat de zichtbaarheid van intergemeentelijke kostenverschillen verder afneemt, omdat de kosten dan overal in Nederland op regionaal niveau worden gemaakt en de vraag hoe regio's de bijdragen aan inliggende gemeenten doorberekenen gaat bepalen welke lastenverschillen er zichtbaar zijn. Wanneer de bijdrageregeling niet aansluit bij de werkelijke kostenverschillen tussen gemeenten, is er ook geen helder beeld van de feitelijke kostenverschillen tussen typen gemeenten meer voorhanden.

bevindingen ten aanzien van volume en verdeling

Rekening houdend met de bevindingen bij de steekproefgemeenten dat de netto lasten in alle groepen gemiddeld iets hoger uitpakken dan volgens de Iv3 gegevens, gaat het minimaal om circa 5 euro per inwoner voor alle grootgroepen, met een extra verschil voor de kleinste, minst verstedelijkte gemeenten.

Dit duidt derhalve niet alleen op een volumeverschil met het huidige ijkpunt, maar ook op een scheefheid in de verdeling. Zoals aangegeven zal bij een eventuele herziening van de verdeling binnen het gemeentefonds ook de relatie met de verdeling van de middelen in de BDUR in de beschouwingen moeten worden betrokken.

4.4 (Sub-)clusteronderdelen Overige Openbare Orde en Veiligheid

4.4.1 Overzichtstabel onderdelen

De totale netto lasten aan het subcluster OOOV zijn voor de steekproefgemeenten uitgesplitst naar de volgende onderdelen:

- handhaving, toezicht en preventie. Hieronder vallen lasten voor stads- en dorpswachten, extra politie-inzet, projecten voor criminaliteitspreventie, cameratoezicht, overige handhaving en toezicht, sociale veiligheid in het openbaar vervoer en bijzondere wetten. In verband met de manier waarop de lasten in de gemeentelijke begrotingen zijn opgenomen, is het presenteren van de genoemde onderdelen afzonderlijk niet goed mogelijk;
- beleids- en planvorming integrale veiligheid;
- dierenbescherming;
- overige beschermende maatregelen, waaronder HALT, veiligheidshuizen en opsporing en ruiming explosieven.

Tabel 10. Taakgebied OOOV: gemiddelde netto lasten steekproefgemeenten aan onderdelen binnen het subcluster (excl. G4) (begrotingen 2010; bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>handhaving, toezicht en preventie</i>	<i>beleids- en planvorming integrale veiligheid</i>	<i>dierenbescherming</i>	<i>overige beschermende maatregelen</i>	<i>totaal OOOV</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	8	6	0	1	15
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	11	5	1	1	18
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	16	5	1	2	23
<i>>100.000 inwoners</i>	12	6	1	4	23

De gegevens uit bovenstaande tabel kunnen nog enigszins wijzigen op grond van uitstaande vragen bij gemeenten die nog niet zijn verwerkt. Aandachtspunt daarbij is onder meer de boeking van uitgaven in de sfeer van handhaving en toezicht (reikwijdte uitgaven in relatie tot OOOV) en de inzet van middelen uit DU's (met name leefbaarheid en veiligheid).

aanvullende informatie

Bij het analyseren van de achtergronden van uitgavenverschillen is niet alleen gebruik gemaakt van financiële gegevens, maar is uit diverse bronnen ook achtergrondinformatie betrokken over het voorzieningenniveau (cameratoezicht, veiligheidshuizen, straatcoaches) en over de aanwezigheid van problematische jeugdgroepen.

De aanwezigheid van jeugdgroepen kan worden beschouwd als indicator voor het niveau van onveiligheid, waarop gemeenten kunnen reageren met inzet van bepaalde voorzieningen. Tevens is, in verband met mogelijke ketensamenhang, een vergelijking gemaakt met uitgaven voor jeugd- en jongerenwerk in de steekproefgemeenten. Bij een aantal gemeenten met relatief laag respectievelijk hoog uitgavenniveau in vergelijking met andere gemeenten in dezelfde groottegroep is navraag gedaan over de achtergronden hiervan.

4.4.2 Relatieve betekenis van de verschillende taakonderdelen

handhaving, toezicht en preventie

Bovenstaande tabel laat zien dat het onderdeel handhaving, toezicht en preventie het grootste deel van de totale netto lasten voor het subcluster voor zijn rekening neemt: afhankelijk van de groottegroep van ruim de helft tot meer dan 60% van het totaal. Hieronder vallen veel uitvoerende taken gericht op verbetering van de veiligheid, voor een groot deel personele kosten voor de uitvoering van toezicht en criminaliteitspreventie (inclusief extra politie-inzet, cameratoezicht e.d.).

De omvang van de netto lasten tussen individuele gemeenten kan op dit onderdeel sterk uiteenlopen (zie ook vervolganalyses).

Ook kan er bij individuele gemeenten sprake zijn van duidelijke schommelingen tussen opeenvolgende jaren, mede afhankelijk van de vraag of bepaalde initiatieven/projecten in dat jaar relevant zijn en de inzet van middelen uit DU's.

beleidsvorming en planvorming

De uitgaven voor beleids- en planvorming integrale veiligheid vormen in omvang de tweede categorie, met circa 20-40% van de totale netto lasten. Ook op dit onderdeel kan er sprake zijn van uiteenlopende netto lastenniveaus tussen gemeenten

Ook kan er bij individuele gemeenten sprake zijn van duidelijke schommelingen tussen opeenvolgende jaren, mede afhankelijk van de vraag of er net nieuwe plannen worden ontwikkeld.

inzet middelen DU's

De omvang van de netto lasten worden mede bepaald door de mate waarin gemeenten middelen uit de relevante DU's inzetten om de bruto lasten te dekken. In de praktijk zien we dat gemeenten zeer verschillend omgaan met het boeken van de inkomsten uit deze DU's. Op zich betreft het algemene middelen die op hoofdfunctie 9 dienen te worden geboekt. Een deel van de gemeenten laat de inkomsten daar ook staan en toont op functie 140 (en andere functies) de bruto lasten. Daar staat echter tegenover dat er ook regelmatig gemeenten zijn die ofwel gehele DU's of delen daarvan op functies tegenboeken. Met name vanuit de relatief grote omvang van de middelen voor Leefbaarheid en Veiligheid is daarom per steekproefgemeente nader bekeken in hoeverre de inzet van deze middelen op functie 140 relevant is. Voor zover gemeenten daar wel extra uitgaven boeken gerelateerd aan deze DU, maar de inkomsten daar nog niet tegenover hadden gezet, is dit nagevraagd en is alsnog gecorrigeerd voor de inzet van (een deel) van deze middelen. Ook inclusief deze aanvullende actie blijft echter een aandachtspunt dat de omvang van de in te zetten middelen uit deze DU niet altijd even duidelijk is (welk deel), waarbij sommige gemeenten ook nog over meerdere jaren sparen of soms in de rekeningen anders te werk gaan dan in begrotingen.

overige onderdelen

Voor de overige onderscheiden onderdelen geldt dat het telkens om relatief bescheiden kostenposten voor de gemeenten gaat. Gemiddeld gaat het om bedragen in de orde van grootte van hooguit enkele euro's per inwoner voor een aantal uiteenlopende onderwerpen.

De netto lasten voor dierenbescherming zijn meestal goed te traceren. Gemiddeld gaat het daarbij om circa 1 euro per inwoner voor de uiteenlopende inwonergroottes.

De netto lasten aan HALT en veiligheidshuizen kunnen niet direct bij alle steekproefgemeenten worden afgezonderd, maar wel bij een groot deel. Bij HALT-bureaus gaat het gemiddeld om minder dan 1 euro. Bij veiligheidshuizen ligt het netto lastenniveau ook in de orde van grootte van 1 euro per inwoner, met in individuele gevallen een uitschieter naar boven.

Voor de ruiming van explosieven komen we bij de steekproefgemeenten slechts zeer sporadisch bedragen voor individuele gemeenten tegen. Gemiddeld gaat het om een zeer gering bedrag (duidelijk minder dan 1

euro per inwoner). Voor een individuele gemeente kan het overigens wel om meerdere euro's per inwoner gaan (mede afhankelijk van de complexiteit van de ruiming), maar veelal ontvangt de gemeente daarvoor ook middelen uit de bommenregeling, waardoor de netto lasten zeer beperkt zijn.

4.5 Nadere verschillenanalyse Overige Openbare Orde en Veiligheid

4.5.1 Vergelijking netto lasten met ijkpuntscore

In onderstaande tabel worden voor de steekproefgemeenten de feitelijke uitgaven van gemeenten aan OOOV vergeleken met de desbetreffende ijkpuntcores (bedragen in euro's per inwoner).

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: gemeenten ingedeeld naar inwonergroottesgroepen, de mate van verstedelijking en het aandeel minderheden in de bevolking (de beide laatste indicatoren zijn de belangrijkste differentiërende maatstaven in het huidige ijkpunt). Op verzoek zijn ook krimpgemeenten opgenomen¹⁸;
- kolom 2: de gemiddelde score per groottegroep op het ijkpunt OOOV;
- kolom 3: de feitelijke netto-lasten per groottegroep van het clusteronderdeel OOOV;
- kolom 4: het verschil tussen de kolommen 2 en 3.

Tabel 11. Taakgebied OOOV: gemiddelde ijkpuntscore van een aantal typen gemeenten (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto lasten steekproefgemeenten (begrotingen 2010) en het verschil hier-tussen (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpuntscore OOOV per inwoner</i>	<i>feitelijke netto lasten OOOV per inwo</i>	<i>verschil ijkpunt OOOV minus feitelijke netto lasten per inwo</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	12	15	-/ 3
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	12	18	-/ 6
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	13	23	-/ 10
<i>>100.000 inwoners</i>	13	23	-/ 9
<i>lage bebouwingsdichtheid</i>	11	13	-/ 1
<i>matige bebouwingsdichtheid</i>	12	19	-/ 7
<i>hoge bebouwingsdichtheid</i>	14	25	-/ 12
<i>weinig minderheden</i>	11	13	-/ 2
<i>matig aandeel minderheden</i>	12	18	-/ 6
<i>veel minderheden</i>	13	27	-/ 13
<i>krimpgemeenten</i>	13	22	-/ 9

toelichting tabel

Voor het subcluster OOOV geldt dat het gemiddelde bedrag per inwoner van de ijkpuntscore relatief weinig toeneemt met de inwonergroottesgroepen. Iets meer differentiatie is er tussen de mate van verstedelijking van

18. Exclusief zeer toeristische krimpgemeenten.

gemeenten. Tussen individuele gemeenten zijn de verschillen in ijkpuntscore groter; binnen de steekproef varieert de ijkpuntscore van 9 euro tot 17 euro per inwoner.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat voor alle verschillende groottegroepen van steekproefgemeenten er sprake is van hogere netto lasten ten opzichte van de ijkpuntcores. Dit verschil is gemiddeld voor grotere gemeenten groter dan voor kleinere gemeenten. Met name naar de mate van verstedelijking respectievelijk het aandeel minderheden is er een duidelijk oplopend verschil waarneembaar tussen de netto lasten en de werking van het huidige ijkpunt.

Op de achtergronden van deze patronen wordt in het volgende hoofdstuk op basis van de verschillenanalyse nader ingegaan.

4.5.2 Achterliggende factoren/ontwikkelingen

Ten aanzien van de achtergronden van uitgaven (verschillen) kunnen de volgende bevindingen worden geformuleerd.

relatie uitgaven en veiligheidsproblematiek

Verondersteld kan worden dat gemeenten hogere netto-lasten hebben naarmate zij sterker met veiligheidsproblemen worden geconfronteerd. Om deze veronderstelling te toetsen is de aanwezigheid van jeugdgroepen (hinderlijk, overlastgevend, crimineel) als indicator voor het bestaan van veiligheidsproblemen gebruikt. Dit is een ruwe benadering, omdat veiligheidsproblemen ook met andere factoren kunnen samenhangen, zoals de aanwezigheid van hennepcultuur of uitgaansproblematiek. Een nadere analyse van de samenhang tussen de aanwezigheid van jeugdgroepen laat zien dat de gemeentelijke uitgaven voor OOOV in het algemeen inderdaad hoger zijn als er sprake is van jeugdveiligheidsproblemen door jeugdgroepen.

Tabel 12 geeft een overzicht van de relatie voor de verschillende gemeentegrootteklassen in de steekproef. De totalen wijken enigszins af van die in eerdere tabellen, omdat de benodigde gegevens niet voor alle gemeenten beschikbaar zijn.

Tabel 12. Gemiddeld verschil ijkpuntscore minus netto lasten steekproefgemeenten in verschillende inwonergroottegroepen in relatie tot jeugdproblemen (aanwezigheid jeugdgroepen), bedragen in euro's per inwoner

groepen gemeente	totaal	geen jeugdgroepen	1-5 jeugdgroepen	>5 jeugdgroepen
0-20.000 inwoners	-/ 3	-/ 1	-/ 6	-
20.000- 50.000 inwoners	-/ 6	1	-/ 3	-/16
50.000-100.000 inwoners	-/10	1	-/ 6	-/16
>100.000 inwoners	-/ 9	-/ 4	-/ 12	-/ 10

De tabel laat zien dat gemeenten met hogere uitgaven reageren op veiligheidsproblemen die samenhangen met jeugdgroepen. Dit vormt een indicatie voor de positieve samenhang tussen veiligheidsproblemen in inzet van OOOV in meer algemene zin.

De aanwezigheid van een betaald-voetbalorganisatie (bvo) in de gemeente, die als een veiligheidsrisico zou kunnen worden gezien, heeft geen duidelijke relatie met de netto-lasten voor OOOV van de steekproefgemeenten.

relatie uitgaven en voorzieningenniveau

Tabel 13 laat zien dat de uitgaven van gemeenten samenhangen met voorzieningen die zij op het terrein van OOOV inzetten. Als indicator voor de inzet van voorzieningen is de inzet van cameratoezicht, straatcoaches en het veiligheidshuis gebruikt. De inzet van méér voorzieningen gaat in het algemeen met hogere nettolasten gepaard.

Tabel 13. Gemiddeld verschil ijkpuntscore minus netto lasten steekproefgemeenten in verschillende inwonergroottesgroepen in relatie tot het voorzieningenniveau (inzet cameratoezicht, straatcoaches, veiligheidshuis), bedragen in euro's per inwoner

<i>groepen gemeente</i>	<i>totaal</i>	<i>geen voorzieningen</i>	<i>1-2 voorzieningen</i>	<i>3 voorzieningen</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-3	1	-7	-
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	-6	-2	-5	-
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	-10	-	-4	-23
<i>>100.000 inwoners</i>	-9	-	-6	-14

Hoewel er dus een duidelijke relatie is tussen netto-uitgaven en veiligheidsproblematiek respectievelijk voorzieningenniveau, zijn er zeker aanzienlijke verschillen tussen individuele gemeenten. Navraag bij diverse gemeenten heeft geleerd dat specifieke factoren daarvoor verantwoordelijk kunnen zijn. Zo neemt een steekproefgemeente met relatief hoge lasten deel aan een regionale aanpak van hennepkwekerijen, waarvoor extra inzet van gemeentelijke middelen noodzakelijk is. Dergelijke specifieke omstandigheden kunnen een grote invloed hebben op de uitgaven in bepaalde jaren.

combinatie bevindingen ten aanzien van structuurverschillen en problematiek/voorzieningen

Uit tabel 11 blijkt dat de grootste afwijkingen tussen feitelijke netto lasten en huidige ijkpuntscore voorkomt bij een indeling van gemeenten naar de relatieve omvang van minderheden in de bevolking.

Voor deze indeling van gemeenten is nagegaan:

- enerzijds in welke mate er een duidelijke parallel is te zien met de aanwezigheid van (de drie typen) problematische jeugdgroepen (aantal per 100.000 inwoner);
- anderzijds in welke mate er voorzieningen in de sfeer van cameratoezicht en/of straatcoaches aanwezig zijn in deze gemeenten¹⁹. Deze beide typen voorzieningen brengen relatief de meeste kosten met zich mee²⁰.

In onderstaande tabel is een duidelijke samenloop van de diverse elementen te zien.

Tabel 14. Taakgebied OOOV: gemiddelde ijkpuntscore inwonergroottesgroepen (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto lasten steekproefgemeenten (begrotingen 2010) en het verschil hier tussen (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>aantal problematische jeugdgroepen per 100.000 inwoners</i>	<i>aanwezigheid voorzieningen in sfeer van cameratoezicht/straatcoaches per 100.000 inwoners</i>	<i>verschil ijkpunt OOOV minus feitelijke netto lasten per inwo</i>
<i>weinig minderheden</i>	6	13	-/- 2

19. Bij aanwezigheid van cameratoezicht scoort een gemeente 1, bij afwezigheid 0. Bij aanwezigheid van straatcoaches scoort een gemeente 1, bij afwezigheid 0. In totaal kan de score dus uiteenlopen tussen 0, 1 of 2.

20. Het aangesloten zijn bij een veiligheidshuis is relatief een ondergeschikte kostenfactor. Ook veel gemeenten met minder probleemsituaties zijn aangesloten bij een veiligheidshuis.

<i>groepen gemeenten</i>	<i>aantal problematische jeugdgroepen per 100.000 inwoners</i>	<i>aanwezigheid voorzieningen in sfeer van cameratoezicht/straatcoaches per 100.000 inwoners</i>	<i>verschil ijkpunt OOOV minus feitelijke netto lasten per inwo</i>
<i>matig aandeel minderheden</i>	8	18	-/ 6
<i>veel minderheden</i>	15	27	-/ 13

relatie uitgaven OOOV en jongerenwerk

Onderzocht is of er sprake is van keteneffecten door een samenhang tussen uitgaven voor OOOV en jeugd- en jongerenwerk (in het cluster Maatschappelijke zorg). De gedachte daarbij is dat extra inzet van jongerenwerk, zoals de aanwezigheid en ruimere openingstijden van jongerencentra, kan bijdragen aan het verminderen van veiligheidsproblemen en daardoor ook aan de beperking van lasten voor OOOV. Deze relatie blijkt echter niet duidelijk uit de gegevens voor de steekproefgemeenten. De relatie lijkt in een aantal gevallen eerder omgekeerd: er is een positieve samenhang tussen netto-lasten voor OOOV en voor jongerenwerk, wat er op duidt dat gemeenten zowel OOOV-voorzieningen als jongerenwerk inzetten als reactie op jeugdveiligheidsproblemen.

betekenis DU's

Al eerder is gewezen op de decentralisatie-uitkering veiligheid en leefbaarheid, die gericht is op 40 gemeenten (G31, Ortega-gemeenten en 4 gemeenten met een ernstige jeugdproblemen door Marokkaans-Nederlandse en Antilliaanse jongeren). De analyse van de uitgaven naar groottegroepen laat een verschil in de netto-lasten voor OOOV tussen middelgrote en grote gemeenten zien. De inkomsten uit de decentralisatie-uitkering veiligheid en leefbaarheid kunnen hierbij een rol spelen. Gemiddeld genomen ontvangen de grootste gemeenten meer middelen uit deze DU dan middelgrote gemeenten. Het verdwijnen/aflopen van deze uitkering zal de netto lasten voor de grootste gemeenten derhalve relatief meer kunnen raken dan van middelgrote gemeenten.

bevindingen naar aanleiding van bovenstaande analyse

De mate waarin netto lasten boven het niveau van het ijkpunt liggen hangt samen met:

- het niveau van onveiligheid (zoals geoperationaliseerd aan de aanwezigheid van jeugdgroepen);
- met het niveau van voorzieningen, in het bijzonder cameratoezicht;
- met de mate van verstedelijking, cq. de bevolkingssamenstelling. Deze factoren zijn ook onderdeel van het huidige ijkpunt, maar kennelijk zijn de feitelijke netto uitgaven een veel steiler patroon gaan volgen dan bij de laatste herijking.

Per saldo leidt dit tot de volgende aandachtspunten:

- het volume van de feitelijke netto lasten ligt gemiddeld duidelijk boven het huidige niveau van de ijkpunten;
- de afwijking loopt op tussen de verschillende groepen gemeenten. Met name gemeenten met een grotere mate van verstedelijking cq. een toenemend aandeel van aandachtsgroepen in hun bevolking hebben meer extra lasten ten opzichte van het huidige ijkpunt dan andere gemeenten. Dit wijst erop dat er ook aandacht dient te zijn voor een mogelijke aanpassing van de verdeling van de middelen in het gemeentefonds over de typen gemeenten;
- er is in 2010 nog een bepaalde invloed van middelen uit DU's. Op het moment dat deze geldstromen aflopen zal daarmee ook rekening moeten worden gehouden in de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds.

5 Belangrijkste bevindingen

5.1 Volume

Brandweer en Rampenbestrijding

De netto lasten van gemeenten aan Brandweer en Rampenbestrijding liggen in alle typen gemeenten boven het niveau van het huidige ijkpunt. Rekening houdend met de bevindingen bij de steekproefgemeenten dat de netto lasten in alle groepen gemiddeld iets hoger uitpakken dan volgens de Iv3 gegevens, gaat het in heel Nederland minimaal om ruim 5 euro per inwoner voor alle groottegroepen, met een extra verschil voor de kleinste, minst verstedelijkte gemeenten, waar er van oudsher relatief de meeste vrijwilligers waren. Het betreft hierbij een voortzetting van de trend die ook bij de laatste herijking in 2005 is waargenomen.

De lastenstijging is gekoppeld aan een verdere professionaliseringsslag die een hogere kwaliteit met zich brengt. Deze ontwikkeling is gestuurd door eerder ingebrachte leidraden/handreikingen en de maatschappelijke druk (mede als gevolg van een aantal rampen). Deze kwaliteitsverhoging wordt ook met de introductie van de Wet Veiligheidsregio's nagestreefd.

Overigens blijkt dat kwaliteitsverhogingen zich zowel voordoen in geregionaliseerde regio's als in niet geregionaliseerde regio's. De structurele kostenstijgingen hangen niet direct samen met het regionaliseringsproces 'sec' (de pure verandering van het organisatiemodel), maar meer met de hiervoor geschetste trend van kwaliteitsverhogingen.

Het volumevraagstuk bij het cluster Brandweer- en Rampenbestrijding dient mede te worden beschouwd vanuit de ontwikkelingen van het volume in de BDUR.

OOOV

Ook bij het subcluster OOOV is er sprake van een gemiddeld hoger lastenniveau ten opzichte van het huidige ijkpunt. De lastenstijging doet zich wel in alle groepen gemeenten voor, maar niet in gelijke mate. Met name bij de grotere, meer verstedelijkte gemeenten met relatief veel aandachtsgroepen is er sprake van een duidelijk bovengemiddelde toename van de lasten.

De extra lasten hangen direct samen met het (ervaren) niveau van onveiligheid (zoals geoperationaliseerd aan de aanwezigheid van hinderlijke/overlastgevende/criminele jeugdgroepen) en met het niveau van voorzieningen van gemeenten, in het bijzonder cameratoezicht.

Het grootste deel van de netto-lasten (stijging) voor OOOV bestaat uit uitgaven voor toezicht en handhaving (inclusief cameratoezicht en projecten voor criminaliteitspreventie). Gemeenten zijn hieraan steeds meer middelen gaan besteden. Dit past in een trend waarbij de politie taken aan de gemeente laat, zowel operationeel als financieel. Een voorbeeld is cameratoezicht, waarbij gemeenten in het algemeen de kosten voor hun rekening nemen, terwijl het (ook) een instrument voor een meer effectieve politie-inzet is. Naarmate deze trend in de komende jaren niet afzwakt, zullen lasten op een relatief hoog niveau blijven.

Een iets minder groot deel van de netto-lasten wordt besteed aan beleids- en planvorming integrale veiligheid. Momenteel ligt er een voorstel tot 'wijziging van de gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid'. Veel gemeenten lopen hier op vooruit door al een integraal veiligheidsbeleid te voeren en hiervoor periodiek plannen op te stellen. Dit zorgt voor een fluctuatie van de uitgaven. Er zijn geen indicaties voor een verminderd belang van integraal veiligheidsbeleid in de komende jaren.

De opwaartse druk op de netto lasten zal mede kunnen aanhouden wanneer de middelen uit DU's aflopen. Met name uit de DU leefbaarheid en veiligheid zetten (vooral grote) gemeenten substantiële bedragen in ten

behoefte van de veiligheid. Er is een duidelijke spanning tussen enerzijds de extra ingezette gemeentelijke inspanningen, mede vanuit verdergaande maatschappelijke druk en ontwikkelingen (politie minder actief in toezicht openbare ruimte, toegenomen behoefte aan cameratoezicht e.d.) en anderzijds van het wegvallen van financiële middelen uit de decentralisatie-uitkeringen.

5.2 Verdeling

Brandweer en Rampenbestrijding

Het feit dat de netto lasten voor de kleinste, minst verstedelijkte gemeenten relatief meer afwijken van het huidige ijkpunt dan voor andere groepen gemeenten duidt ook op een scheefheid in de verdeling²¹.

Bij een eventuele herziening van de verdeling binnen het gemeentefonds zal ook de relatie met de verdeling van de middelen in de BDUR in de beschouwingen moeten worden betrokken, aangezien de middelen een complementair karakter hebben en de rol van veiligheidsregio's steeds groter wordt door de voortschrijdende regionalisering van brandweerorganisaties.

afnemende zichtbaarheid kostenverschillen tussen typen gemeenten

De trend van een voortschrijdende regionalisering, mogelijk versterkt door het wetsvoorstel om de regionalisering van de gemeentelijke brandweerorganisaties verplicht te stellen, kan er toe leiden dat de zichtbaarheid van intergemeentelijke kostenverschillen steeds verder afneemt. De vraag hoe regio's de bijdragen aan inliggende gemeenten doorberekenen gaat dan steeds meer bepalen welke lastenverschillen er zichtbaar zijn tussen individuele gemeenten en typen gemeenten. Wanneer de gehanteerde bijdrageregeling erg globaal is (bijvoorbeeld gelijke bijdragen per inwoner voor alle inliggende gemeenten, ongeacht hun verschillen in structuurkenmerken) en niet direct aansluit bij de werkelijke kostenverschillen tussen gemeenten, is er ook geen helder beeld van de feitelijke kostenverschillen tussen typen gemeenten meer voorhanden. Dat zal het volgen van de lastenontwikkelingen zowel door individuele gemeenten als in het kader van het POR bemoeilijken.

OOV

Het feit dat de lastenstijging zich relatief veel sterker heeft voorgedaan in grotere, meer verstedelijkte gemeenten met relatief veel aandachtsgroepen geeft aan dat er ook aandacht aan de verdeling van de middelen in het gemeentefonds is vereist. De samenloop van extra uitgaven boven het huidige ijkpunt tussen gemeenten naarmate het aandeel minderheden oploopt vertoont daarbij duidelijke parallellen met een relatieve toename in het aantal problematische jeugdgroepen en dure voorzieningen (cameratoezicht en straatcoaches).

Daarbij lijkt bovendien de decentralisatieuitkering voor de grote gemeenten een drukkend effect op de netto lasten te hebben gehad. Indien deze uitkering in de komende jaren verdwijnt, stijgen de netto lasten voor deze gemeenten naar verwachting nog sterker, aangezien er mogelijk structurele voorzieningen (zoals cameratoezicht) uit zijn gefinancierd. Dit is ook voor de verdeling aan aandachtspunt, omdat grotere gemeenten nu nog relatief veel middelen uit aflopende DU's ontvangen.

21. Die lijken sterk op een voortzetting van de trend die ook bij de vorige herijking op basis van gegevens 2005 werd geconstateerd.

5.3 Clusterindeling

Er is geen zodanige samenhang met andere clusters of clusteronderdelen geconstateerd op basis waarvan tot een gewijzigde clusterindeling van OOV zou moeten worden besloten. Vanuit het integrale veiligheidsbeleid is er een relatie tussen beide subclusters binnen OOV waar te nemen.

De relatie met jongerenwerk (vallend binnen het cluster Maatschappelijke Zorg) is niet zodanig dat daarom een nieuwe clusterindeling aanbevolen hoeft te worden.

Wel is er sprake van een bepaalde mate van verstoring van de transparantie in de boekingen van gemeenten, met name in relatie tot het cluster OOOV. De onduidelijkheden hangen onder meer samen met het koppelen van termen als leefbaarheid en veiligheid, waardoor er op functie 140 ook allerlei bredere toezicht/handhavingstaken worden geboekt dan alleen voor veiligheid in de openbare ruimte. Deze vertroebeling wordt mede ingegeven door de DU's die een clusteroverstijgend karakter hebben (Leefbaarheid en Veiligheid worden daarin ook vermengd) en tevens door gemeenten zeer verschillend worden ingezet en geboekt.