
Onderzoekstraject Openbare Orde en Veiligheid

*Uitgavenontwikkeling 2001-2005
Herijking verdeling gemeentefonds en BDUR*

Bundeling deelrapporten

Cebeon, mei 2007

voorwoord

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Cebeon¹ een evaluatie-onderzoek verricht naar de bekostigingssystematiek op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV). Enerzijds betreft dit de bekostiging via het gemeentefonds van gemeentelijke bestedingen aan brandweer en rampenbestrijding en aan overige openbare orde en veiligheid (OOOV). Anderzijds gaat het om de systematiek van de doeluitkering rampenbestrijding (BDUR), waaruit een deel van de uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding (inclusief het geneeskundige deel) op regionaal niveau wordt bekostigd.

Belangrijke aanleiding voor het onderzoek was de constatering van de beheerders van het gemeentefonds dat de feitelijke uitgaven in de afgelopen periode zowel bij gemeenten als bij regio's sneller zijn gestegen dan waarmee in het gemeentefonds rekening is gehouden. Hierdoor was niet alleen sprake van een duidelijke afwijking van het volume van de feitelijke uitgaven, maar was er tevens sprake van een duidelijke scheefgroei in de verdeling, waardoor een herijking nodig is geweest. Bij deze herijking is er vanuit de onderlinge samenhang van de geldstromen uit het gemeentefonds en de BDUR gekomen tot een voorstel voor een geactualiseerde verdeling van beide verdeelstelsels.

In het kader van dit onderzoekstraject zijn twee deelrapportages uitgebracht waarvan het eerste deelrapport verscheen in september 2006 met de titel 'Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005', en het tweede deelrapport in februari 2007 'Openbare orde en veiligheid: herijking verdeling gemeentefonds en BDUR'. Beide deelrapportages zijn in dit eindrapport gebundeld inclusief een samenvatting waarin de belangrijkste elementen uit de rapportages kort worden toegelicht.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie met daarin vertegenwoordigers van:

- het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (directie Brandweer & GHOR, BFO en Strategie);
- het ministerie van Financiën;
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- de Raad voor de Financiële Verhoudingen;
- de Nederlandse Vereniging van Brandweertzorg en Rampenbestrijding;
- de Raad van Regionaal Geneeskundige Functionarissen;
- de brandweerregio Haaglanden;
- de veiligheidsregio Zuid-Oost Noord-Brabant;
- de veiligheidsregio Noord-Oost Gelderland.

Deze bundel bevat achtereenvolgens de volgende stukken:

- samenvatting rapportages over volume-ontwikkelingen en herijking verdeling;
- deelrapportage I: uitgavenontwikkeling 2001-2005;
- deelrapportage II: herijking verdeling gemeentefonds en BDUR.

1. ondersteund door Adviesbureau Van Dijke

Onderzoekstraject OOV: samenvatting rapportages over volume-ontwikkelingen en herijking verdeling

samenvatting deelrapportages

584005 - 027

Cebeon, 3 juli 2007

1 Samenvatting

1.1 Inleiding

onderwerp van onderzoek

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Cebeon¹ een evaluatieonderzoek verricht naar de bekostigingssystematiek op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV). Enerzijds betreft dit de bekostiging via het gemeentefonds van gemeentelijke bestedingen aan brandweer en rampenbestrijding en aan overige openbare orde en veiligheid. Anderzijds gaat het om de systematiek van de doeluitkering rampenbestrijding (BDUR), waaruit een deel van de uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding (inclusief het geneeskundige deel) op regionaal niveau wordt bekostigd. Voor het regionale niveau is daarbij relevant dat momenteel een substantieel deel van de middelen door gemeenten wordt verstrekt. Belangrijke aanleiding voor het onderzoek is de constatering van de beheerders van het gemeentefonds dat de feitelijke uitgaven in de afgelopen periode zowel bij gemeenten als bij regio's sneller zijn gestegen dan waarmee in het gemeentefonds rekening is gehouden. Hierdoor wijkt niet alleen het volume van de feitelijke uitgaven duidelijk af, maar is er tevens sprake van een duidelijke scheefgroei in de verdeling, waardoor een herijking nodig is. Bij deze herijking is er vanuit de onderlinge samenhang van de geldstromen uit het gemeentefonds en de BDUR gekomen tot een voorstel voor een geactualiseerde verdeling van beide verdeelstelsels.

twee deelrapportages

In het kader van dit onderzoekstraject zijn twee deelrapportages uitgebracht:

- in het eerste deelrapport uit september 2006 '*Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005*' wordt de ontwikkeling in beeld gebracht van het totale volume van de feitelijke uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding (inclusief het geneeskundige deel) en aan overige openbare orde en veiligheid in de periode 2001-2005, alsmede de belangrijkste kostencomponenten achter deze uitgavenontwikkeling;
- in het tweede deelrapport uit februari 2007 '*Openbare orde en veiligheid: herijking verdeling gemeentefonds en BDUR*' wordt de verdeling herijkt van de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld en van de middelen die via de brede doeluitkering rampenbestrijding aan de regio's worden uitgekeerd.

1. Ondersteund door Adviesbureau Van Dijke (AVD).

samenvatting belangrijkste inhoud twee deelrapportages

In deze samenvatting worden de belangrijkste elementen uit beide rapportages kort toegelicht.

Achtereenvolgens komen hierbij aan de orde:

- een korte toelichting op de relevante vertrekpunten en onderzoeksaanpak (paragraaf S2);
- een overzicht van de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de ontwikkeling van de feitelijke gemeentelijke en regionale uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding (inclusief het geneeskundige deel) en de herijking van de verdeling hiervan (paragraaf S3);
- een overzicht van de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de ontwikkelingen van de gemeentelijke uitgaven aan overige openbare orde en veiligheid (OOOV) en de herijking van de verdeling hiervan (paragraaf S4).

1.2 Onderzoeksaanpak en relevante vertrekpunten

1.2.1 Algemene vertrekpunten

samenstelling beleidsterrein openbare orde en veiligheid

Het onderzoek heeft betrekking op het brandweerdeel en het geneeskundige deel van de rampenbestrijding. Binnen de kolom brandweer betreft het zowel gemeentelijke als regionale taken. Binnen het geneeskundige deel staan de regionale taken van de GHOR-regio's centraal. Zij hebben een duidelijke regierol binnen een netwerk van samenwerkende organisaties in de witte kolom.

Daarnaast maken ook overige gemeentelijke taken op het terrein van de openbare orde en veiligheid deel uit van het onderzoek, maar alleen voorzover ze tot het betreffende cluster van het gemeentefonds behoren.

herijking huidige situatie zonder verdergaande regionalisering

Centraal staat een herijking op basis van 2005, waarin er nog geen sprake is van verdergaande regionalisering: de nieuwe ijkpunten sluiten aan bij de bestaande situatie ten aanzien van taakverdeling en financieringswijze.

herijking in dynamische omgeving

De herziening van de verdeling vindt plaats in een situatie waarin ontwikkelingen zowel bij gemeenten als regio's nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd. Dit laat onverlet dat er nu reeds sprake is van een duidelijke scheefgroei² (zie hierna), die via de herziene verdeling kan worden rechtgetrokken en geactualiseerd.

verdeelvraagstuk versus volumevraagstuk

Hoewel de situatie in 2005 als basis voor de herijking is gekozen, kunnen de nieuwe verdeelformules ook worden toegepast op een ander beschikbaar volume voor de verdeling dan de feitelijke omvang van de uitgaven in 2005. Over verdeling en volumes kan desgewenst afzonderlijk worden besloten.

2. In volume c.q. in relatieve verdeling tussen typen regio's en gemeenten.

1.2.2 Vertrekpunten herijking BDUR

gebiedscongruentie met politieregio's

Net als in huidige BDUR is bij de herijking de honorering van bijdragen uit de BDUR afgestemd op een indeling van de regio's die gelijk is aan die van de politieregio's (gebiedscongruentie).

externe effecten via BDUR verdisconteren; egaliseren benodigde inwonerbijdragen

In de analyses ten behoeve van de herijking van de verdeling is gezocht naar regionale uitgavenverschillen waarmee in de verdeling rekening dient te worden gehouden³. Omdat de regio's hun begroting sluitend maken via de algemene inwonerbijdragen van de deelnemende gemeenten (naast inkomsten BDUR) is als vertrekpunt gekozen dat alle te honoreren externe invloeden via de verdeling van de BDUR worden gehonoreerd, zodat er tussen regio's geen verschillen hoeven te bestaan in de benodigde inwonerbijdragen tussen regio's.

samenhang brandweerdeel en geneeskundige deel BDUR

De toedeling van middelen voor het brandweerdeel en geneeskundige deel maken onderdeel uit van één brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR) aan de veiligheidsregio's in oprichting. Wel zijn er separate verdeelformules opgesteld, zodat de uitkomsten van de herijking afzonderlijk kunnen worden beoordeeld.

1.2.3 Vertrekpunten herijking gemeentelijke uitgaven

gemeentelijke uitgaven opschonen voor herverdeeleffecten BDUR

Omdat de gemeentelijke inwonerbijdragen aan brandweerregio's en GHOR ook onderdeel uitmaken van de gemeentelijke uitgaven die worden geherijkt is voorafgaand aan de herijking van de gemeentelijke uitgaven rekening gehouden met de wijzigingen in de verdeling van de BDUR (brandweerdeel en geneeskundig deel).

ijkpunten ontwikkeld exclusief de vier grote steden

Net als bij alle andere onderzoeken naar ijkpunten voor het gemeentefonds heeft de ontwikkeling van de herziene ijkpunten plaatsgevonden exclusief de vier grote steden (G4). Dit houdt verband met de bijzondere positie van de vier grote steden in het verdeelstelsel (eigen vaste bedragen). Nadat de herziene ijkpuntformules zijn opgesteld zijn ze ingevuld voor de G4. Op grond hiervan kan worden beoordeeld in hoeverre aanvullende maatregelen nodig zijn voor deze steden.

1.2.4 Belangrijke kenmerken onderzoeksanpak

representativiteit

Representatieve uitkomsten konden worden bereikt doordat zoveel mogelijk een integrale aanpak is gevolgd. In beginsel zijn steeds alle regio's/gemeenten in de onderzoeksanpak betrokken: alleen op onderdelen waar er sprake is van een beperkte beschikbaarheid/kwaliteit van gegevens is hiervan afgeweken. Bij de regio's zijn alle brandweerregio's en GHOR-regio's in het onderzoek betrokken met vragenlijsten. Bij de gemeenten

3. Het betreft daarbij vooral verschillen die worden veroorzaakt door externe factoren, niet door eigen afwijkende keuzes van regio's zelf.

is voor aanvullende informatie⁴ een brede selectie benaderd met uiteenlopende structuurkenmerken. In totaal betreft het circa 150 gemeenten gespreid over alle inwonergroottes en brandweerregio's.

uitgavenanalyse

Ten behoeve van een helder inzicht in de feitelijke situatie is veel aandacht besteed aan afbakening en achtergronden van uitgaven en inkomsten van gemeenten en regio's door middel van:

- een heldere afbakening van relevante uitgaven en inkomsten naar de onderdelen binnen het taakgebied (geneeskundige deel, brandweer en rampenbestrijding en overige openbare orde en veiligheid);
- aandacht voor samenstelling en achtergronden van uitgavenontwikkelingen door middel van het opvragen en analyseren van achtergrondgegevens (formatiegegevens, plannen, nota's, prestatiegegevens e.d.);
- een heldere afbakening ten opzichte van andere uitgaven en inkomsten op andere taakgebieden (dit is met name noodzakelijk bij gemeenten door uiteenlopende boekingspraktijken);
- onderscheid tussen uitgaven ten laste van algemene middelen en uitgaven waar meer direct inkomsten tegenover staan (andere doeluitkeringen (GSB), leges, heffingen, bijdragen voor specifieke diensten aan derden).

bepaling reguliere uitgavenstijging en extra uitgavenstijging

Bij de analyse van uitgavenstijgingen is gewerkt met het onderscheiden van:

- enerzijds reguliere uitgavenstijgingen als gevolg van nominale ontwikkelingen en volume-effecten (bijvoorbeeld meer objecten door groei van de woningvoorraad);
- anderzijds de extra uitgavenstijgingen die boven deze reguliere ontwikkelingen uitstijgen.

verschillenanalyse

Bij het herijken van de verdeling wordt gewerkt met de eerder door Cebeon ontwikkelde methode van de verschillenanalyse, die ten grondslag ligt aan alle andere ijkpunten van het gemeentefonds en de BDUR. Centraal element in de verschillenanalyse is dat de verschillen in uitgavenpatronen worden uiteengehaald in enerzijds wel te honoreren verschillen in het financiële ijkpunt op grond van externe factoren en anderzijds niet te honoreren verschillen als gevolg van verschillen in eigen keuzes. Tussen gemeenten (en regio's) in de verdeling wordt wel rekening gehouden met kostenverschillen die worden veroorzaakt door invloeden van 'externe' aard, zoals effecten van wet- en regelgeving alsmede van uiteenlopende structuurkenmerken, maar niet met effecten van eigen beleidskeuzes voor afwijkende invullingen van de organisatie of voorzieningenniveaus. Bij de ontwikkeling van nieuwe ijkpunten wordt daarom aangesloten bij de gemiddelde efficiency en voorzieningenniveaus van gemeenten/regio's.

indeling gemeenten/regio's in een aantal typen

Bij het uiteenrafelen van verschillen in uitgavenniveaus tussen gemeenten/regio's wordt onder meer gebruik gemaakt van een indeling in een aantal groepen met uiteenlopende structuurkenmerken. Met behulp hiervan kan het iteratieve zoekproces naar oorzaken van de uitgavenverschillen gerichter verlopen. Daarbij kan enerzijds met behulp van de verschillen in uitgavenniveaus tussen groepen nader inzicht worden verkregen in invloeden van structuurkenmerken op uitgavenniveaus. Anderzijds kan door middel van analyse van verschillen binnen groepen (tussen individuele gemeenten/regio's) nader inzicht worden verkregen in effecten van verschillen in eigen keuzes.

4. Er is onder meer gebruik gemaakt van CBS-statistieken voor alle gemeenten: de Brandweerstatistiek en de Statistiek der gemeentebegrotingen.

aandacht voor specifieke risico's

Behalve voor een aantal relevante structuurkenmerken die duidelijke verschillen in uitgavenniveaus indiceren, is er ook aandacht voor de mogelijke invloed van meer specifieke risicofactoren. Daarbij is gezocht naar indicatoren die volgens de spelregels van objectieve verdeelmodellen op globale wijze een compensatie bieden voor evidente externe kostenverhogende omstandigheden.

gemeentegrensoverstijgende risicofactoren

Bij de meer specifieke risicofactoren kan er ook sprake zijn van bepaalde gemeentegrensoverschrijdende aspecten, waarbij is gezocht naar een honorering van verschillen via de regio, die individuele gemeenten met deze extra risico's kan ondersteunen en de eventuele inzet vanuit meerdere gemeenten kan coördineren.

1.3 Brandweer en rampenbestrijding (inclusief het geneeskundige deel)

1.3.1 Inleiding

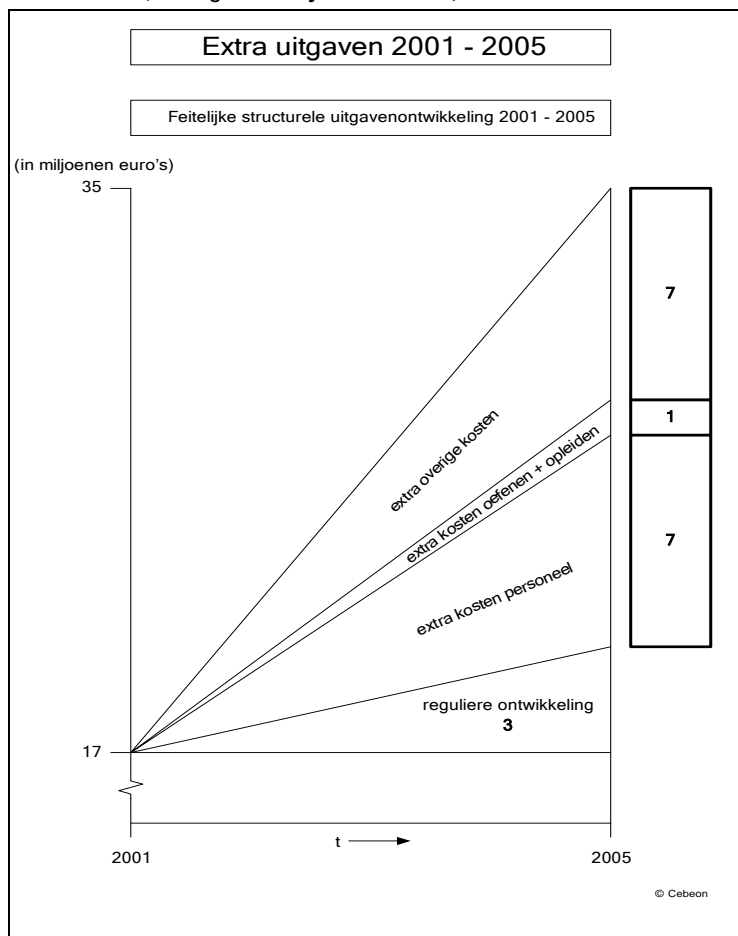
Binnen het taakgebied brandweer en rampenbestrijding komen de volgende onderwerpen aan bod:

- ontwikkeling totale uitgaven en belangrijkste achterliggende componenten geneeskundige deel;
- herijking BDUR voor scheefgegroeide verdeling regionale uitgaven geneeskundige deel;
- ontwikkeling totale uitgaven en belangrijkste achterliggende componenten brandweerdeel;
- herijking BDUR voor scheefgegroeide verdeling regionale uitgaven brandweerdeel;
- belangrijke aandachtspunten voor de komende periode.

1.3.2 Ontwikkeling uitgaven geneeskundige deel

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de totale uitgaven aan het geneeskundige deel tussen 2001 en 2005 in beeld gebracht. Daarbij gaat het alleen om regionale uitgaven van de GHOR regio's.

Figuur 1.1. Uitgavenontwikkeling 2001-2005 geneeskundig deel (bedragen in miljoenen euro's)



De totale uitgaventoename van 18 mln euro tussen 2001 en 2005 is als volgt samengesteld:

- 3 mln euro als gevolg van reguliere ontwikkelingen (nominaal plus volume);
- 7 mln euro extra uitgaven aan personeel (voornamelijk meer fte's);
- 1 mln euro extra uitgaven aan (externe kosten voor) opleiden en oefenen;
- 7 mln euro extra overige uitgaven (met name huisvesting, materieel, projecten e.d.).

De dekking van deze extra regionale uitgaven is vooral afkomstig uit circa 10 mln euro extra BDUR-uitkeringen van het Rijk (+70%) en circa 7 mln euro extra inwonerbijdragen van gemeenten (in 2005 ruim driemaal zoveel als in 2001).

1.3.3 Herijking geneeskundige deel BDUR

scheefgroei

De verschillen in omvang van het geneeskundige deel van de BDUR uitkering leiden in 2005 tot (beperkte) verschillen in de mate waarin er tussen typen GHOR-regio's (naar inwonertal en mate van stedelijkheid) behoefte is aan dekking uit de enige andere financieringsbron, namelijk de inwonerbijdragen.

Dit hangt samen met een zekere scheefheid in de verdeling van de BDUR. Om de gemiddelde inwonerbijdragen voor diverse typen GHOR regio's zoveel mogelijk te egaliseren dient de verdeling te worden aangepast.

aanpassing verdeelsleutel

De uitkomst van de analyses leidt ertoe dat de volgende wijzigingen zijn aangebracht op grond van het honoreren van externe effecten voor regio's:

- een neerwaartse aanpassing van het vaste bedrag (kleine regio's werden overgecompenseerd voor negatieve schaafeffecten);
- introductie van de indicator omgevingsadressendichtheid (OAD) die een beperkte differentiatie aanbrengt in verband met verschillen in de mate van verstedelijking;

- bijbehorende bijstelling van de overige gewichten om de verdeling aan te passen aan de situatie van 2005.

In de praktijk kunnen zich voor individuele regio's diverse afwijkingen voordoen als gevolg van niet in de verdeelsleutel te honoreren effecten van afwijkende eigen keuzes (zoals ten aanzien van zorgniveau, opleiden/oefenen, huisvestingskosten, wijze van invullen sleutelfuncties, invulling pro-actie en preventie).

uitkomsten aangepaste verdeling

De gerealiseerde bijstelling van de verdeelsleutel is in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 1.1. Overzicht gewichten indicatoren in huidige en aangepaste BDUR uitkering voor het geneeskundige deel (inclusief uitkeringsfactor)

<i>Indicator verdeelmodel geneeskundig deel BDUR</i>	<i>Huidig gewicht</i>	<i>Aangepast gewicht</i>
<i>vast bedrag</i>	574.663	461.000
<i>inwoners</i>	0,20	0,21
<i>woonruimten</i>	0,44	0,68
<i>oppervlakte bebouwing</i>	27,60	24,10
<i>OAD</i>	n.v.t.	0,095
<i>verfijning waddeneilanden</i>	27.681	27.681

De wijziging in de uitkomsten zijn in onderstaande tabel opgenomen. Hieruit is af te lezen dat de wijzigingen in de BDUR het mogelijk maken dat de verschillen in inwonerbijdragen zoveel mogelijk kunnen worden geëgaliseerd tussen de typen regio's.

Tabel 1.2. Verschil in gemiddelde inwonerbijdrage en effect aanpassing verdeling geneeskundige deel BDUR voor GHOR-regio's geordend naar inwonertal en mate van stedelijkheid; bedragen in euro's per inwoner

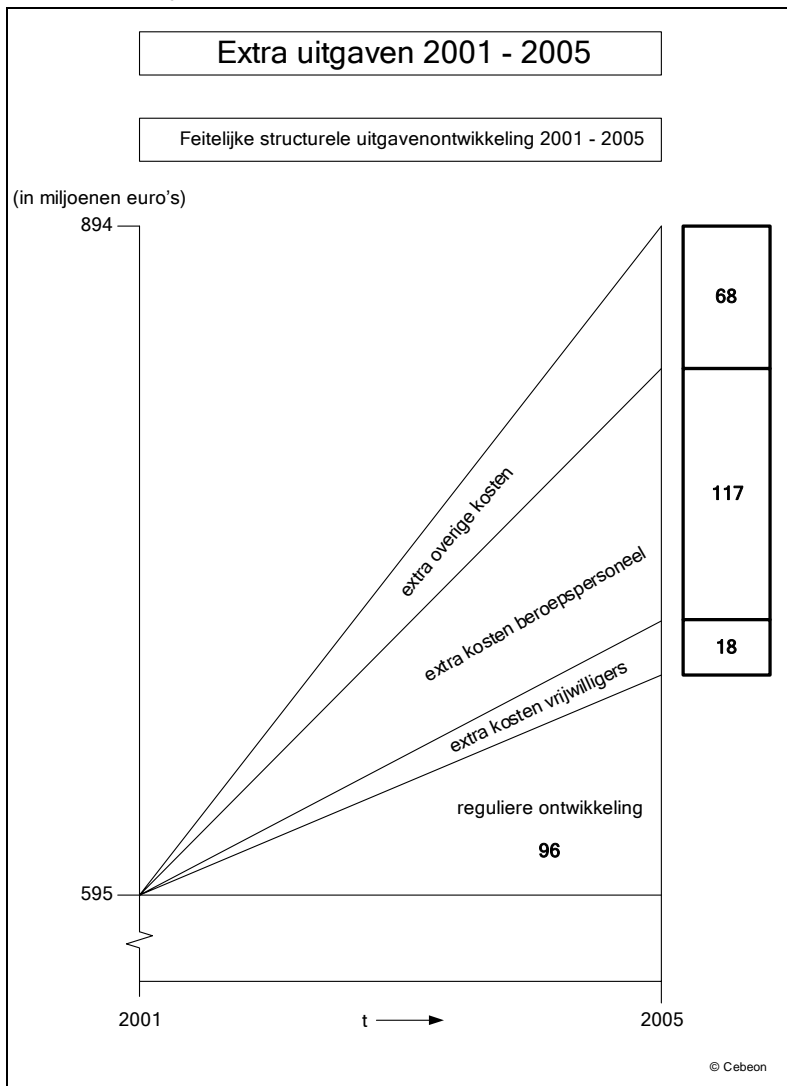
<i>inwonertal c.q. mate van stedelijkheid</i>	<i>afwijking inwonerbijdrage van gemiddelde</i>	<i>Huidige BDUR</i>	<i>aangepaste BDUR</i>	<i>wijziging BDUR</i>
<i>minder dan 570.000 inwoners</i>	-0,1	1,9	1,8	-0,1
<i>570.000 – 870.000 inwoners</i>	0,0	1,5	1,5	0,0
<i>meer dan 870.000 inwoners</i>	0,1	1,2	1,3	0,1
<i>weinig verstedelijkt</i>	-0,1	1,6	1,5	-0,1
<i>middelmatig verstedelijkt</i>	0,0	1,4	1,4	0,0
<i>sterk verstedelijkt</i>	0,1	1,3	1,4	0,1
<i>totaal gemiddeld</i>	0,0	1,4	1,4	0,0
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>				

1.3.4 Ontwikkeling uitgaven brandweerdeel

ontwikkeling uitgaven brandweerdeel 2001-2005

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de totale uitgaven aan het brandweerdeel tussen 2001 en 2005 in beeld gebracht. Daarbij gaat het zowel om gemeentelijke als regionale uitgaven.

Figuur 1.2. Uitgavenontwikkeling 2001-2005 brandweerdeel (bedragen in miljoenen euro's)



De totale uitgavenoename van 299 mln euro tussen 2001 en 2005 bestaat uit:

- 96 mln euro als gevolg van reguliere ontwikkelingen (nominaal plus volume);
- 18 mln euro extra uitgaven aan hogere eisen vrijwilligers (geen stijging aantal);
- 117 mln euro extra uitgaven aan beroepspersoneel (met name meer fte's);
- 68 mln euro extra overige uitgaven (met name huisvesting/kantoorkosten, uitrusting, materieel, e.d.).

De regionale uitgaven zijn met circa 64 mln euro gestegen. Dit is gedekt uit:

- circa 13 mln euro extra BDUR-uitkeringen (+60%);
- circa 40 mln euro extra inwonerbijdragen gemeenten (+80%);
- circa 9 mln euro voor specifieke dienstverlening aan gemeenten;
- circa 3 mln euro overige inkomsten (OMS).

De gemeentelijke uitgaven zijn met circa 235 mln euro gestegen. Deze extra uitgaven zijn voornamelijk uit de algemene middelen van gemeenten gedekt (227 mln euro) en in beperkte mate door extra inkomsten uit leges e.d. (8 mln euro).

substantiële afwijking van totale gemeentelijke netto uitgaven 2005 ten opzichte van werking gemeentefonds

Behalve het schetsen van een ontwikkeling in de periode 2001-2005 is ook berekend dat er in het jaar 2005 een substantieel verschil (circa 201 mln euro) is tussen de totale feitelijke netto uitgaven (circa 829 mln euro) van gemeenten (inclusief geneeskundige deel) en de uitkomst van het ijkpunt brandweer en rampenbestrijding uit het gemeentefonds in 2005 (circa 628 mln euro).

Voor de dekking van dit verschil hebben gemeenten in de onderzoeksperiode verschillende mogelijkheden gehad: ofwel extra inkomsten gegenereerd (OZB of overige eigen middelen (OEM)) of het inzetten van tijdelijke extra inkomsten uit het BTW-Compensatiefonds. Deze mogelijkheden zijn in de komende periode sterk beperkt. De OZB is deels afgeschaft (gebruikersdeel woningen) en tariefstijgingen voor de resterende onderdelen zijn gemaximeerd. Het tijdelijke voordeel van het BCF is vervallen omdat de uitname uit het gemeentefonds is verhoogd.

1.3.5 Herijking brandweerdeel BDUR

scheefgroei

De verschillen in omvang van het brandweerdeel van de BDUR uitkering leiden in 2005 tot verschillen in de mate waarin er tussen typen brandweerregio's (naar inwonertal en mate van stedelijkheid) behoefte is aan dekking uit de enige andere financieringsbron, namelijk de inwonerbijdragen.

Dit hangt samen met een zekere scheefheid in de verdeling van de BDUR. Om de gemiddelde inwonerbijdragen voor diverse typen brandweerregio's zoveel mogelijk te egaliseren dient de verdeling te worden aangepast.

aanpassing verdeelsleutel

De uitkomst van de analyses leidt ertoe dat de volgende wijzigingen zijn aangebracht op grond van het honoreren van externe effecten voor regio's:

- een opwaartse aanpassing van het vaste bedrag (voor kleine regio's werd te weinig rekening gehouden met negatieve schaafeffecten, zoals in de sfeer van meldkamers);
- in combinatie met de werking van de overige indicatoren is de betekenis van de indicator omgevings-adressendichtheid (OAD), die differentieert voor verschillen in de mate van verstedelijking, neerwaarts bijgesteld;
- via het honoreren van de lengte hoofdvaarwegen (diverse aspecten zoals infrastructurele elementen en vervoer van gevaarlijke stoffen) en de aanwezigheid van risicovolle bedrijvigheid in de vorm van BRZO inrichtingen, wordt rekening gehouden met meer specifieke risico's die tussen regio's tot kostenverschillen kunnen leiden;
- het vervallen van een aantal indicatoren uit de bestaande verdeelsleutel, omdat er geen aanvullende betekenis meer van uitgaat: maatstaf inwoners, historische kernen en klantenpotentiëlen;
- bijbehorende bijstelling van de overige gewichten om de verdeling aan te passen aan de situatie van 2005.

Voor de aanwezigheid van grote vliegvelden is er geen aanleiding gevonden om tot een extra honorering over te gaan (voor Schiphol is reeds een aanvullende afspraak gemaakt). De inzet van personele capaciteit voor NBC is voorsnog buiten de werking van de BDUR gehouden.

In de praktijk kunnen zich voor individuele regio's diverse afwijkingen voordoen als gevolg van niet in de verdeelsleutel te honoreren effecten van afwijkende eigen keuzes (zoals ten aanzien van zorgniveau, opleiden/oefenen, huisvesting/materieel, wijze van invullen van pro-actie en preventie en meldkamers).

uitkomsten aangepaste verdeling

De gerealiseerde bijstelling van de verdeelsleutel is in onderstaande tabel opgenomen. Met behulp van deze specifieke wijzigingen kunnen de verfijningen voor blusboten en Schelde/Rijn en de vergoedingen voor 5 regio's in verband met BRZO vervallen (m.u.v. Waddeneilanden voor regio Friesland en specifieke afspraken rond Schiphol).

Tabel 1.3. Overzicht gewichten indicatoren in huidige en aangepaste BDUR uitkering voor brandweer-regio's (inclusief uitkeringsfactor)

<i>indicator verdeelmodel BDUR</i>	<i>huidige gewicht</i>	<i>aangepaste gewicht</i>
<i>vast bedrag</i>	420.649	950.000
<i>inwoner</i>	0,44	0,00
<i>woonruimte</i>	1,01	0,29
<i>oppervlakte bebouwing</i>	78,57	22,00
<i>OAD</i>	0,09	-/ 0,29
<i>klantenpotentiëlen</i>	0,09	0,00
<i>kernen</i>	438,84	447,00
<i>totale oppervlakte</i>	0,33	1,60
<i>historische kernen</i>	214,68	0,00
<i>verfijning blusboten</i>	ZHZ, Gld-Z	n.v.t.
<i>verfijning Schelde /Rijn</i>	Midden W.Brabant	n.v.t.
<i>hoofdvaarwegen</i>	n.v.t.	4850
<i>BRZO-bedrijven</i>	vergoedingen 5 regio's	2900
<i>verfijning Waddeneilanden</i>	38.117,54	38.117,54

De wijziging in de uitkomsten zijn in onderstaande tabel opgenomen. Hieruit is af te lezen dat de wijzigingen in de BDUR het mogelijk maken dat de verschillen in inwonerbijdragen zoveel mogelijk kunnen worden geëgaliseerd tussen de typen regio's.

Tabel 1.4. Verschil in gemiddelde inwonerbijdrage en effect aanpassing verdeling BDUR voor brandweer-regio's geordend naar inwonertal en mate van stedelijkheid; bedragen in euro's per inwoner

<i>inwonertal cq mate van stedelijkheid</i>	<i>afwijking inwonerbijdrage van gemiddelde</i>	<i>huidige BDUR</i>	<i>aangepaste BDUR</i>	<i>wijziging BDUR</i>
<i>< 570.000 inwoners</i>	1,2	2,9	3,9	1,0
<i>570.000 – 870.000 inwoners</i>	0,0	2,4	2,5	0,0
<i>> 870.000 inwoners</i>	-/ 0,8	2,1	1,4	-/ 0,7
<i>weinig verstedelijkt</i>	0,9	2,7	3,2	0,6
<i>middelmatig verstedelijkt</i>	-/ 0,2	2,4	2,4	0,1
<i>sterk verstedelijkt</i>	-/ 1,0	2,1	1,2	-/ 1,0
<i>totaal gemiddeld</i>	0,0	2,4	2,4	0,0
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>				

1.3.6 Herijking gemeentelijke netto uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding

scheefgroei

Uit een vergelijking tussen de feitelijke netto uitgavenpatronen van gemeenten in 2005 en de werking van de verdeling van het gemeentefonds blijkt dat er sprake is van een scheefgegroeide situatie. Niet alleen is er

sprake van een duidelijk verschil in totale omvang, maar de afwijking tussen feitelijke netto uitgaven en werking van het gemeentefonds loopt tussen diverse typen gemeenten duidelijk uiteen. Voor de groottegroepen met de kleinste inwonertallen en de laagste verstedelijkingsgraad zijn de verschillen relatief het grootst. Voor gemeenten met grotere inwonertallen cq een hogere verstedelijkingsgraad zijn de afwijkingen relatief kleiner. Tegen deze achtergrond is de verdeling aangepast.

aanpassing verdeelsleutel

De uitkomst van de analyses leidt ertoe dat de volgende wijzigingen zijn aangebracht op grond van het honoreren van externe effecten voor gemeenten:

- de algemene stijging van de uitgavenniveaus van alle typen gemeenten die in het kader van het versterkings- en professionaliseringstraject hebben plaatsgevonden leidt tot een toename van het gewicht van de maatstaven woonruimten en het opnemen van een nieuwe indicator voor niet-woonbebouwing, namelijk een indicator voor WOZ-waarde van niet-woningen (gebaseerd op de gegevens voor de OZB-maatstaf voor niet-woonbebouwing);
- een wijziging van de indicatoren voor de ‘beroepsingroefactor’: deze factor die grotere gemeenten een hogere vergoeding geeft dan kleinere in verband met de toenemende mate waarin beroepspersoneel wordt ingezet in plaats van vrijwilligers wordt gedempt, waardoor de uitkomst voor kleinere gemeenten minder achterblijft bij die van grotere gemeenten. Hiertoe vervalt een negatief bedrag per inwoner en wordt het gewicht van regionale klantenpotentiëlen verlaagd;
- schaalfactoren worden bijgesteld: enerzijds wordt het vaste bedrag verhoogd (compensatie voor schaalnadelen van met name de kleinste gemeenten) anderzijds wordt het bedrag voor meerkernigheid aangepast. Tegelijk met de introductie van een nieuwe definitie waarin kernen vanaf 500 adressen meetellen, wordt de totale betekenis van meerkernigheid verhoogd;
- het vervallen van enkele indicatoren uit de bestaande verdeelsleutel, omdat er geen aanvullende betekenis meer van uitgaat; het betreft daarbij de maatstaven historische kern en bewoonde oorden 1931 die met name door het grotere gewicht van OAD geen aanvullende betekenis meer hebben;
- bij de overige maatstaven is er eveneens sprake van een bijstelling van de gewichten, waaronder een verhoging van de maatstaf omgevingsadressendichtheid (OAD).

Voor een aantal meer specifieke risicofactoren is er geen aanleiding gevonden om deze op te nemen in het gemeentelijke ijkpunt naast reeds gehonoreerde factoren: grote vliegvelden, kerncentrales, veel industrie of bos. In relatie tot grote vaarwegen is er reeds een honorering in het regionale verdeelmodel opgenomen.

In de praktijk kunnen zich voor individuele gemeenten diverse afwijkingen voordoen als gevolg van niet in de verdeelsleutel te honoreren effecten van afwijkende ‘eigen keuzes’, zoals ten aanzien van de mate van inzet van vrijwilligers, verschillen in honorering van personeel (m.n. vrijwilligers), verschillen in kosten van voormalig personeel (FLO), huisvesting/materieel, keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau (mate van realiseren normopkomsttijden, oefenen, samenwerking met buurgemeenten).

uitkomsten aangepaste verdeling

De gerealiseerde bijstelling van de verdeelsleutel is in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 1.5. Overzicht gewichten indicatoren in huidige en aangepaste ijkpuntformule brandweer en rampenbestrijding (2005)

<i>Indicator</i>	<i>Huidig gewicht</i>	<i>Aangepast gewicht</i>
<i>vast bedrag</i>	11.295	67.000
<i>inwoners</i>	-/- 3,71	0,00
<i>lokaal klantenpotentieel</i>	1,66	1,50
<i>regionaal klantenpotentieel</i>	6,62	3,00
<i>woonruimten</i>	29,77	39,40
<i>OAD</i>	16,93	20,00
<i>oppervlakte bebouwing</i>	330,36	148,00
<i>OZB niet-woningen</i>	0	310
<i>bedrijfsvestigingen</i>	11,84	10
<i>historische kern</i>	3578,95	0
<i>bewoonde oorden 1930</i>	3,33	0
<i>land en binnenwater</i>	3,23	2,90
<i>buitenwater</i>	3,72	7,00
<i>kernen (25)</i>	8799,72	3000
<i>kernen (500)</i>	0	40.000

De wijziging in de uitkomsten zijn in onderstaande tabel opgenomen. Hieruit is af te lezen dat de wijzigingen er toe leiden dat de bestaande scheefheid in de verdeling (verschil tussen kolom 1 en 2) zoveel mogelijk wordt opgeheven (zie kolom 4). In kolom 5 is de nieuwe uitkomst van de nieuwe ijkpuntformule teruggetrimd binnen het volume van het oude ijkpunt, waaruit het verschil in verdelende werking met het oude ijkpunt (kolom 1) kan worden afgelezen.

Tabel 1.6. Omvang huidige ijkpuntscore, feitelijke netto uitgaven en herziene ijkpuntscore voor gemeenten ingedeeld naar inwoner groottegroep, mate van verstedelijking, mate van meerkernigheid en aanwezigheid van historische kern; bedragen in euro's per inwoner (2005). Exclusief vier grote steden.

<i>typering</i>	<i>huidige ijkpunt-score</i>	<i>feitelijke netto uitgaven</i>	<i>herziene ijkpuntscore</i>	<i>verschil (3) -/-(2)</i>	<i>teruggetrimd nieuw ijkpunt naar volume oude ijkpunt</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>0 – 10.000 inwoners</i>	27	53	52	-/1	36
<i>10.000 – 20.000 inwoners</i>	26	44	45	1	31
<i>20.000 – 50.000 inwoners</i>	29	43	44	1	30
<i>50.000 – 100.000 inwoners</i>	38	52	51	-/1	35
<i>meer dan 100.000 inwoners</i>	43	55	55	0	38
<i>niet stedelijk</i>	27	45	45	0	31
<i>weinig stedelijk</i>	29	44	44	0	30
<i>matig stedelijk</i>	37	50	50	-/1	34
<i>sterk stedelijk</i>	47	60	60	0	42
<i>weinig kernen</i>	36	50	50	0	35
<i>matig weinig kernen</i>	36	50	50	0	35
<i>matig veel kernen</i>	31	45	45	0	31
<i>veel kernen</i>	31	46	46	0	32
<i>wel historische kern</i>	39	50	52	1	36
<i>geen historische kern</i>	29	46	45	-/1	31
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>					

1.3.7 Aandachtspunten voor komende periode

inleiding

In aanvulling op de gepresenteerde uitkomsten van dit onderzoek is de verwachting is dat er in 2005 nog geen einde is gekomen aan de sterke stijging van de uitgaven in de sfeer van brandweer en rampenbestrijding. Ook ten aanzien van de verdeling leidt dit op voorhand tot het formuleren van een aantal aandachtspunten voor de komende jaren.

op regionaal niveau

Ten aanzien van het totale *volume* aan middelen kan worden gesignaleerd dat de komende jaren nog duidelijke inspanningen nodig zijn voor met name de verdere uitbouw van (multidisciplinair georganiseerde) veiligheidsregio's en de uitwerking van de regionale beheersplannen rampenbestrijding.

Daarnaast blijven er naar verwachting inspanningen nodig voor specifieke projecten, bijvoorbeeld in het kader van terrorismebestrijding, modernisering van communicatie- en informatiesystemen (zoals breedbandtoepassingen, NMS⁵ en ACIR⁶) of voorbereidingen voor een influenzapandemie.

5. Nieuw meldkamersysteem.

6. Actieprogramma Coördinatie Informatievoorziening Rampenbestrijding.

Voor de toekomst zijn er op dit moment geen duidelijke aandachtspunten voor een andere *verdeling*. Wel wordt aanbevolen om onder meer de verdergaande ontwikkelingen in de sfeer van meldkamers (verdergaande integratie/samenwerking) en communicatie- en informatiesystemen nauwlettend te volgen, omdat hiermee in verdeeltechnisch opzicht vooral een relatie met de omvang van het vaste bedrag (schaaleffecten) ligt.

gemeentelijk niveau

Voor het *volume* van de totale uitgaven kan er ook op gemeentelijk niveau sprake zijn van een verdere kostenstijging als gevolg van het doorzetten van de lopende ontwikkelingen zoals een verdergaande professionalisering, toename van kosten van vrijwilligers (o.a. in relatie tot aantal uren oefenen⁷) en de effecten van nieuwe CAO-afspraken op de uitgaven aan voormalig personeel en de regelgeving ten aanzien van de arbeidstijden op de kosten van personeel. Verder vormt de mogelijke overheveling van een groot deel van het personeel naar de regio in het kader van het beleid gericht op de ontwikkeling van veiligheidsregio's een aandachtspunt.

Aandachtspunt voor de komende periode zijn de beperkingen in de sfeer van de dekkingsmogelijkheden voor gemeenten om de uitgaven aan OOV op te vangen als gevolg van de verhoogde uitname uit het gemeentefonds in verband met de introductie van het BTW-Compensatiefonds en door de restricties in de sfeer van de OZB. Hierdoor valt enerzijds dekkingsruimte weg die is gebruikt voor de uitgavenstijging tot op heden⁸ en wordt anderzijds de ruimte voor de verdere toename van uitgaven aan OOV die voor de komende jaren wordt verwacht eveneens beperkt.

Voor de *verdeling* kan een aantal aandachtspunten worden geformuleerd rond de volgende elementen:

- bij het verder doorzetten van de professionalisering bij kleinere gemeenten kan in komende jaren worden verwacht dat de 'beroepsingroefactor' nog verder bijgesteld moet worden: de uitgaven bij kleinere gemeenten zullen dan naar verwachting harder blijven stijgen dan van grotere gemeenten;
- effecten van nieuwe CAO-afspraken op de uitgaven aan voormalig personeel en de regelgeving ten aanzien van de arbeidstijden. Dit kan met name effecten hebben op de uitgaven van gemeenten met relatief veel beroepskrachten.

1.4 Overige openbare orde en veiligheid

1.4.1 Ontwikkeling netto uitgaven overige openbare orde en veiligheid (OOOV)

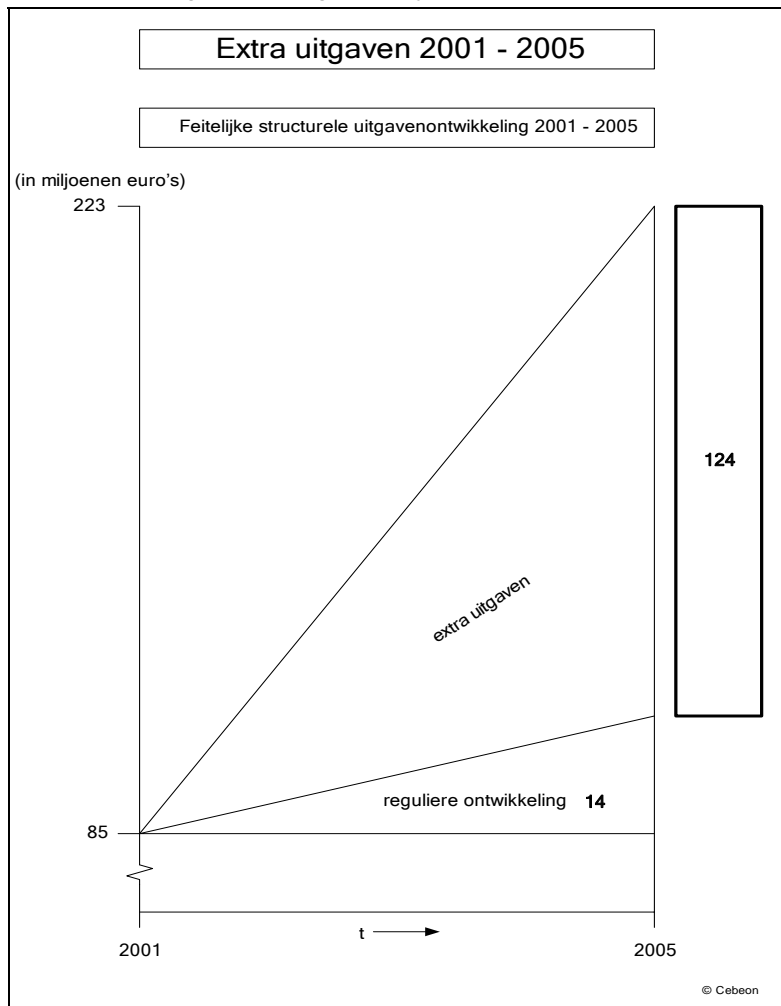
ontwikkeling totale netto uitgaven OOOV tussen 2001 en 2005

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de totale netto uitgaven aan overige openbare orde en veiligheid tussen 2001 en 2005 in beeld gebracht. Daarbij gaat het geheel om gemeentelijke netto uitgaven.

7. Door de vergoedingensystematiek die de meeste gemeenten hanteren leiden extra aantallen uren oefenen direct tot hogere uitgaven aan vergoedingen voor vrijwilligers.

8. Tegelijk met de verhoging van de structurele uitname uit het gemeentefonds in verband met het BCF is er wel sprake van een tijdelijk extra bedrag voor OOV, maar tegenover dit extra bedrag staat ook weer een tijdelijke extra uitname BCF in verband met de terugwerkende kracht van de nacalculatie van de uitname BCF. Hierdoor wordt zowel structureel als tijdelijk de totale uitkering uit het gemeentefonds verlaagd, waardoor er per saldo nu reeds sprake is van een verlaging van de algemene inkomsten van gemeenten uit het gemeentefonds.

Figuur 1.3. Uitgavenontwikkeling 2001-2005 overige openbare orde en veiligheid (bedragen in miljoenen euro's)



De totale uitgaventoename van 139 mln euro tussen 2001 en 2005 is als volgt samengesteld:

- 14 mln euro als gevolg van reguliere ontwikkelingen (nominaal plus volume);
- 125 mln euro extra uitgaven aan overige openbare orde en veiligheid.

Deze extra uitgaven zijn vooral besteed aan de volgende onderdelen:

- voor circa driekwart aan intensivering toezicht/ handhaving openbare orde en veiligheid in het publieke domein en criminaliteitspreventie;
- voor enkele procenten aan HALT (criminaliteitspreventie, jeugd en sanctie);
- voor circa 1/5 deel aan beleids-/planvorming integrale veiligheid;
- voor enkele procenten aan overige beschermende maatregelen (dierenbescherming, strandveiligheid, explosieven, lijkschouwing).

substantiële afwijking van totale gemeentelijke netto uitgaven 2005 ten opzichte van werking gemeentefonds

Behalve het schetsen van een ontwikkeling in de periode 2001-2005 is ook berekend dat er in het jaar 2005 een substantieel verschil (circa 134 mln euro) is tussen de totale feitelijke netto uitgaven (circa 223 mln euro) van gemeenten (inclusief geneeskundige deel) en de uitkomst van het ijkpunt brandweer en rampenbestrijding uit het gemeentefonds in 2005 (circa 89 mln euro).

Voor de dekking van dit verschil hebben gemeenten in de onderzoeksperiode verschillende mogelijkheden gehad: ofwel extra inkomsten gegenereerd (OZB of overige eigen middelen (OEM)) of het inzetten van tijdelijke extra inkomsten uit het BTW-Compensatiefonds. Deze mogelijkheden zijn in de komende periode sterk beperkt. De OZB is deels afgeschaft (gebruikersdeel woningen) en tariefstijgingen voor de resterende onderdelen zijn gemaximeerd. Het tijdelijke voordeel van het BCF is vervallen omdat de uitname uit het gemeentefonds is verhoogd.

1.4.2 herijking verdeling gemeentelijke netto uitgaven aan OOOV

scheefgroei

Uit een vergelijking tussen de feitelijke netto uitgavenpatronen van gemeenten in 2005 en de werking van de verdeling van het gemeentefonds blijkt dat er sprake is van enige scheefgroei. Enerzijds is er sprake van een duidelijk verschil in totale omvang, anderzijds is er een (beperkte) afwijking tussen feitelijke netto uitgaven en de werking van het gemeentefonds tussen diverse typen gemeenten.

aanpassing verdeelsleutel

De uitkomst van de analyses leidt ertoe dat de volgende wijzigingen zijn aangebracht op grond van het honoreren van externe effecten voor gemeenten:

- de algemene stijging van de uitgavenniveaus van alle typen gemeenten leidt tot een toename van het gewicht van de maatstaf woonruimten;
- uit de analyses blijkt dat behalve verschillen in stedelijkheid ook verschillen in relatieve omvang van bepaalde aandachtsgroepen in de bevolking een rol spelen. Daarom zijn naast OAD de maatstaven minderheden en huishoudens met een laag inkomen (boven een drempelwaarde) geïntroduceerd, waarmee ook in dynamische zin de ontwikkelingen in de bevolkingssamenstelling doorwerken in de verdeling;
- de betekenis van de maatstaf 'buitenwater' in verband met extra uitgaven van kustgemeenten voor reddingwezen en strandbewaking neemt af.

In de praktijk kunnen zich voor individuele gemeenten diverse afwijkingen voordoen als gevolg van niet in de verdeelsleutel te honoreren effecten van afwijkende 'eigen keuzes', zoals de inzet van middelen voor veiligheid en leefbaarheid via verschillende taakgebieden (bijvoorbeeld ook vanuit maatschappelijke zorg), uiteenlopende keuzes voor intensiteit en type maatregelen/initiatieven in de sfeer van openbare orde en veiligheid en de inzet van middelen vanuit het Grote Steden Beleid (GSB).

uitkomsten aangepaste verdeling

De gerealiseerde bijstelling van de verdeelsleutel is in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 1.7. Overzicht gewichten indicatoren in huidige en aangepaste ijkpuntformule OOOV (2005)

<i>Indicator</i>	<i>Huidig gewicht</i>	<i>Aangepast gewicht</i>
<i>woonruimten</i>	8,34	19,83
<i>OAD</i>	1,78	0,80
<i>buitenwater</i>	8,94	4,00
<i>LL drempel</i>	0	5,50
<i>Minderheden</i>	0	9,05

De wijziging in de uitkomsten zijn in onderstaande tabel opgenomen. In kolom 5 is de nieuwe uitkomst van de nieuwe ijkpuntformule teruggetrimd binnen het volume van het oude ijkpunt, waaruit het verschil in verdelende werking met het oude ijkpunt (kolom 1) kan worden afgelezen.

Tabel 1.8. Omvang huidige ijkpuntsscore, feitelijke netto uitgaven en herziene ijkpuntsscore voor gemeenten ingedeeld naar inwoner groottegroep, mate van verstedelijking, kenmerken sociale structuur (LI-drempel en minderheden); bedragen in euro's per inwoner (2005). Excl. vier grote steden.

<i>typering</i>	<i>huidige ijkpuntsscore 000V</i>	<i>feitelijke netto uitgaven 2005</i>	<i>herziene ijkpuntsscore 000V</i>	<i>verschil kolom (3) -/-(2)</i>	<i>teruggetrimd herzien ijkpunt naar volume bestaand ijkpunt</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>0 – 10.000 inwoners</i>	5	9	10	1	5
<i>10.000 – 20.000 inwoners</i>	4	10	9	0	5
<i>20.000 – 50.000 inwoners</i>	5	10	10	0	5
<i>50.000 – 100.000 inwoners</i>	5	11	11	0	5
<i>meer dan 100.000 inwoners</i>	6	11	11	0	6
<i>niet stedelijk</i>	4	9	9	0	5
<i>weinig stedelijk</i>	5	10	10	-/1	5
<i>matig stedelijk</i>	5	11	11	0	5
<i>sterk stedelijk</i>	6	11	12	1	6
<i>weinig minderheden</i>	4	9	9	0	5
<i>matig weinig minderheden</i>	5	10	10	0	5
<i>matig veel minderheden</i>	5	11	11	0	5
<i>veel minderheden</i>	6	12	12	0	6
<i>weinig Lage inkomens</i>	5	10	9	-/1	5
<i>matig Lage inkomens</i>	5	10	10	0	5
<i>matig veel Lage inkomens</i>	5	11	11	0	5
<i>veel Lage inkomens</i>	6	11	12	1	6
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>					

1.4.3 Aandachtspunten voor komende periode

Ten aanzien van het *volume* van de totale netto uitgaven lijkt voornamelijk de aandacht eveneens eerder toe- dan af te nemen. De ontwikkelingen zijn nog niet uitgekristalliseerd en gemeenten 'zoeken' nog naar de beste oplossingen en maatregelen, mede in relatie tot het hiervoor benodigde niveau aan algemene middelen. Belangrijk aandachtspunt blijft daarbij wel dat gemeenten steeds meer allerlei taken in de sfeer van toezicht/handhaving rond het thema veiligheid combineren/integreren, terwijl de daadwerkelijke uitvoering van de taken mede op andere taakgebieden betrekking heeft⁹. Actuele thema's waarvoor gemeenten mogelijk meer inspanningen zullen verrichten in de komende jaren zijn de aanpak van hennepsteelt en radicalisering en het voorkomen van maatschappelijke onrust. Tot slot kan worden opgemerkt dat mogelijke wettelijke verplichtingen voor integraal veiligheidsbeleid tot een verdere uitgavenstijging kunnen leiden.

Tegen de achtergrond van het beeld dat de ontwikkelingen nog niet zijn uitgekristalliseerd is er op voorhand geen duidelijk verwachtingspatroon te schetsen ten aanzien van ontwikkelingen die de *verdeling* beïnvloeden.

9. Dit vormt ook een aandachtspunt voor de verantwoording van de uitgaven in het kader van BBV/IV3.

1.5 Uitkomsten herijking vier grote steden

algemeen

Om de situatie voor de vier grote steden ten behoeve van verdere besluitvorming in beeld te brengen wordt eerst in onderstaande tabel de huidige situatie weergegeven voor beide onderdelen van het taakgebied Openbare orde en veiligheid.

In deze tabel is voor de groep vier grote steden gemiddeld de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: de omvang van de feitelijke netto uitgaven in 2005 in euro's per inwoner;
- kolom 2: de omvang van de bestaande ijkpuntscore in 2005 in euro's per inwoner;
- kolom 3: het verschil tussen kolom 1 en 2.

Tabel 1.9. Omvang feitelijke netto uitgaven en huidige ijkpuntscore voor vier grote steden; bedragen in euro's per inwoner (2005).

<i>onderdeel taakgebied</i>	<i>feitelijke netto uitgaven</i>	<i>huidige ijkpuntscore</i>	<i>verschil</i>
<i>brandweer en rampenbestrijding</i>	70	74	-4
<i>overige openbare orde en veiligheid</i>	37	9	28
<i>totaal OOV</i>	107	82	24
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

Uit deze tabel blijkt dat:

- de feitelijke uitgaven voor de vier grote steden in 2005 – in tegenstelling tot de situatie voor de overige inwoner groottegroepen – gemiddeld een feitelijk netto uitgavenniveau kennen voor brandweer en rampenbestrijding dat nog onder de uitkomst van het huidige ijkpunt ligt¹⁰. Het verschil bedraagt circa 4 euro per inwoner¹¹;
- voor het onderdeel overige openbare orde en veiligheid is er daarentegen sprake van een zeer substantieel hoger feitelijk uitgavenniveau in 2005 dan de uitkomst van het huidige ijkpunt voor dit onderdeel.

toepassen herziene ijkpuntformule op de vier grote steden

De herziene financiële ijkpunten voor brandweer/rampenbestrijding en overige openbare orde en veiligheid kunnen ook worden ingevuld voor de vier grote steden en worden vergeleken met de feitelijke netto uitgaven van deze groep. Het beeld dat hieruit naar voren komt is als volgt:

Tabel 1.10. Omvang feitelijke netto uitgaven en herziene ijkpuntscore voor vier grote steden; bedragen in euro's per inwoner (2005).

<i>onderdeel taakgebied</i>	<i>feitelijke netto uitgaven (1)</i>	<i>herziene ijkpuntscore (2)</i>	<i>verschil (1) - (2)</i>
<i>brandweer en rampenbestrijding</i>	70	91	-/21
<i>overige openbare orde en veiligheid</i>	37	15	22
<i>totaal OOV</i>	107	106	1
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

10. In dit verband kan onder meer worden verwezen naar de vervanging van een indicator uit de oorspronkelijke ijkpuntformule (de zogenaamde 'beroepsingroefactor') door een aantal andere verdeelmaatstaven (o.a. OAD en klantenpotentiëlen).

11. In het volumerapport staat een verschil van circa 5 euro per inwoner. De wijziging hierin wordt veroorzaakt door het rekening houden met de herverdeeffecten als gevolg van de herziening van de verdeelformule voor het brandweerdeel van de BDUR (zie hoofdstuk 4).

Uit deze tabel wordt duidelijk dat:

- de netto uitgaven voor het onderdeel brandweer en rampenbestrijding voor de vier grote steden duidelijk onder het niveau van het herziene ijkpunt uitkomen (het niveau was ook reeds lager dan het huidige ijkpunt);
- voor het onderdeel overige openbare orde en veiligheid de vier grote steden in 2005 nog duidelijk meer algemene middelen besteden dan wordt geïndiceerd met de herziene ijkpuntformule;
- er bij het honoreren van beide nieuwe verdeelformules tegen een hoger volume voor de vier grote steden gemiddeld sprake is van een totaalbeeld voor het hele cluster openbare orde en veiligheid dat goed aansluit op de feitelijke netto uitgaven patronen van deze groep gemeenten in 2005.

aandachtspunt: verschil in uitkomst tussen beide onderdelen

Als aandachtspunt voor de verdere besluitvorming (mede in relatie tot de eigen vaste bedragen van deze steden in het gemeentefonds) merken we op dat er voor de vier grote steden een duidelijk verschil tussen beide onderdelen van het taakgebied relevant is. Dit dient onder meer in het oog te worden gehouden wanneer bij het toepassen van de herziene ijkpuntformules wordt afgeweken van de feitelijke volumegroei in de afgelopen jaren.

Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005

584005 - 017
Deelrapport

Cebron, 3 juli 2007

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Onderzoeksmethode en relevante vertrekpunten.....	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Relevante vertrekpunten	7
2.3	Onderzoeksmethode.....	9
3	Brandweerdeel.....	13
3.1	Inleiding.....	13
3.2	Ontwikkeling van de totale feitelijke uitgaven	13
3.3	Samenstelling van de reguliere ontwikkeling	15
3.4	Samenstelling van de extra uitgavenstijging.....	16
3.5	Inzet van middelen op regionaal en gemeentelijk niveau	17
4	Geneeskundig deel.....	21
4.1	Inleiding.....	21
4.2	Ontwikkeling van de totale feitelijke uitgaven	21
4.3	Samenstelling van de reguliere ontwikkeling	23
4.4	Samenstelling van de extra uitgavenstijging.....	24
4.5	Inzet van middelen op regionaal niveau	25
5	Overige openbare orde en veiligheid	27
5.1	Inleiding.....	27
5.2	Ontwikkeling van de totale feitelijke uitgaven	27
5.3	Samenstelling van de reguliere ontwikkeling	29
5.4	Samenstelling van de extra uitgavenstijging.....	30
6	Verschillen tussen feitelijke netto uitgaven 2005 en uitkering gemeentefonds	33
6.1	Inleiding.....	33
6.2	Verschil tussen feitelijke netto uitgaven 2005 en uitkering gemeentefonds	33
6.3	Verwachtingen voor komende jaren	35

1 Inleiding

algemeen

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verricht Cebeon een evaluatieonderzoek naar de bekostigingssystematiek op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV) voor wat betreft de brandweer en rampenbestrijding (inclusief het geneeskundige deel) en overige openbare orde en veiligheid (OOOV). Behalve de verdeling van de middelen in het gemeentefonds en de Brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR) is een belangrijk onderdeel van dit onderzoek het in kaart brengen van de belangrijkste ontwikkelingen in de uitgaven en inkomsten gedurende de periode 2001–2005 en de vergelijking van de totale feitelijke netto-uitgaven in 2005 met de werking van het gemeentefonds.

discrepancie ontwikkeling feitelijke uitgaven en ontwikkeling uitkering gemeentefonds

Belangrijke aanleiding voor het onderzoek is de constatering van de beheerders van het gemeentefonds dat de feitelijke uitgaven in de afgelopen periode relatief snel zijn gestegen, zowel bij gemeenten als bij regio's. Aangezien het grootste deel van de uitgaven aan openbare orde en veiligheid uit de algemene uitgaven van gemeenten wordt bekostigd, is het van belang om deze feitelijke uitgavenontwikkeling te vergelijken met de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Uit eerdere onderzoeken is bekend dat er in 2001 nog sprake was van een beperkt verschil: de feitelijke netto uitgaven aan openbare orde en veiligheid waren op dat moment hooguit enkele tientallen miljoenen euro's hoger dan waarmee bij de verdeling van het gemeentefonds rekening werd gehouden.¹ In 2005 is dit verschil veel groter (enkele honderden miljoenen euro's).

onderzoeksvragen

Tegen deze achtergronden is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd die enerzijds tot doel hebben nader inzicht te verkrijgen in de componenten achter de volumestijging en anderzijds om een herijking van de verdeling van middelen via het gemeentefonds en BDUR te realiseren.

Het onderhavige deelrapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de uitgavenontwikkelingen tussen 2001 en 2005. De resultaten van de verdeelvragen komen in een later stadium aan de orde. Daartoe wordt het onderzoekstraject in de komende periode verder uitgewerkt.

Voor het volumedeel dienen voor de periode 2001- 2005 in het onderhavige onderzoek de volgende onderwerpen nader in beeld te worden gebracht op het terrein van de brandweer en rampenbestrijding:

- totale uitgavenontwikkeling;
- onderscheiden van reguliere uitgavenontwikkeling en extra uitgavenstijging;
- samenstelling en achtergronden van de extra uitgavenstijging naar de volgende componenten:
 - enerzijds direct aan personeel gerelateerde kosten (beroepspersoneel, voormalig personeel (FLO), vrijwilligers);
 - anderzijds de overige uitgaven.

Daarnaast dient voor de periode 2001-2005 ook een nader beeld te worden gegeven van de volgende onderwerpen op het terrein van de overige openbare orde en veiligheid:

- totale uitgavenontwikkeling;
- onderscheiden van reguliere uitgavenontwikkeling en extra uitgavenstijging;

1. Zie onder andere Cebeon, *Tussentijdse evaluatie beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004 (onderzoeksresultaten perceel 2: uitgavenontwikkelingen 1997-2001)*, januari 2002, en de jaarlijkse onderhoudsrapportages voor het gemeentefonds (POR) van het Ministerie van BZK.

- aangeven van de belangrijkste componenten/achtergronden van de uitgavenstijging.

Tot slot dient voor de uitgavenontwikkeling op beide terreinen de relatie met de ontwikkeling van de uitkering uit het gemeentefonds te worden gelegd (volumeverschil).

opzet deelrapport

In deze rapportage worden voorafgaand aan de presentatie van de resultaten van de uitgavenontwikkelingen in hoofdstuk 2 eerst de hoofdlijnen van de onderzoeksmethode en de relevante vertrekpunten geschetst.

Binnen het totale veld van openbare orde en veiligheid worden vervolgens drie onderdelen onderscheiden:

- het brandweerdeel: dit omvat de gemeentelijke en regionale uitgaven aan brandweezorg en het brandweerdeel van de rampenbestrijding (hoofdstuk 3);
- het geneeskundige deel: dit omvat de regionale uitgaven (inclusief de gemeentelijke bijdragen daaraan) aan het geneeskundige deel van de rampenbestrijding (hoofdstuk 4);
- overige openbare orde en veiligheid: dit omvat de gemeentelijke netto uitgaven² aan overige openbare orde en veiligheid (hoofdstuk 5). In dit hoofdstuk worden niet de bruto uitgaven gepresenteerd, omdat dit niet altijd goed uit de gemeentelijke opgaven was te destilleren. Regelmatig was er sprake van gesaldeerde (netto-) opgaven, waarin reeds door gemeenten zelf was gesaldeerd voor taakgerelateerde/specifieke inkomsten (bijvoorbeeld uit GSB-inkomsten). De bruto uitgaven vallen derhalve hoger uit dan de in dit rapport gepresenteerde netto uitgaven.

We sluiten het deelrapport af met een totaalbeeld van de verschillen tussen de feitelijke netto uitgaven in 2005 en de omvang van de uitkering uit het gemeentefonds (hoofdstuk 6). Daartoe zijn uit hoofdstuk 3 en 4 alleen de gemeentelijke netto uitgaven aan het brandweerdeel en het geneeskundige deel meegenomen (de uitgaven uit hoofdstuk 5 zijn reeds netto).

2. Onder netto uitgaven wordt verstaan: alle bruto uitgaven minus de taakgerelateerde inkomsten uit specifieke uitkeringen en taakgerelateerde eigen inkomsten (leges, tarieven, heffingen e.d.). De netto uitgaven worden derhalve per definitie uit de algemene middelen bekostigd.

2 Onderzoeksmethode en relevante vertrekpunten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de relevante vertrekpunten en de gevolgde onderzoeksmethode. Bij de beschrijving van de onderzoeksmethode wordt nader toegelicht welke werkzaamheden zijn verricht om te komen tot de gepresenteerde bevindingen ten aanzien van de ontwikkeling van de feitelijke uitgaven in de periode 2001–2005.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- relevante vertrekpunten (paragraaf 2.2);
- de gehanteerde onderzoeksmethode (paragraaf 2.3).

2.2 Relevante vertrekpunten

1. samenstelling beleidsterrein openbare orde en veiligheid

Het onderzoek heeft betrekking op het brandweerdeel en het geneeskundige deel van de rampenbestrijding. Binnen de kolom brandweer kunnen gemeenten en regionale brandweer worden onderscheiden. Binnen het geneeskundige deel staan de GHOR-regio's centraal. Zij hebben een duidelijke regierol binnen een netwerk van samenwerkende organisaties (witte kolom; zie ook hieronder).

Daarnaast maken ook overige gemeentelijke taken op het terrein van de openbare orde en veiligheid deel uit van het onderzoek.

2. nadere afbakening relevante uitgaven

In het onderzoek worden alleen de uitgaven van de direct betrokken organisatie-onderdelen in beeld gebracht die zijn gerelateerd aan het taakgebied openbare orde en veiligheid in het gemeentefonds.

Voor het brandweerdeel betreft het de netto uitgaven van gemeenten en brandweerregio's aan brandweezorg en rampenbestrijding. De nadruk ligt op het in beeld brengen waar de middelen worden uitgegeven: op gemeentelijk dan wel regionaal niveau.

Voor het geneeskundige deel gaat het in het kader van dit onderzoek³ naar het taakgebied (cluster) openbare orde en veiligheid in het gemeentefonds alleen om de netto uitgaven van de GHOR-regio's⁴. Daarbij ligt het accent op de voorbereiding op en de coördinatie van geneeskundige hulpverlening bij rampen. Het dagelijks functioneren van de witte kolom blijft buiten de analyses.⁵ Dit omvat onder meer de Centrale post ambulancevervoer (CPA), regionale ambulancevoorzieningen (RAV-en), gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD-en), ziekenhuizen, het Rode Kruis, en gemeentelijke afdelingen (zoals voorlichting/communicatie).

Ook de afbakening van het onderdeel overige openbare orde en veiligheid vereist specifieke aandacht, omdat er veel raakvlakken zijn met andere beleidsterreinen. Centrale invalshoek is dat alleen die uitgaven worden

3. Dat ook dient aan te sluiten op eerder verricht onderzoek.

4. Het betreft uitgaven die thuishoren op hoofdfunctie 1 van de gemeentelijke begroting.

5. Via andere begrotingsfuncties worden er ook bestedingen gedaan aan aspecten van veiligheid, maar deze vallen in de afbakening van het gemeentefonds onder andere clusters (zoals Maatschappelijke zorg, inclusief gezondheidszorg).

meegenomen die direct relevant zijn voor het beleidsterrein openbare orde en veiligheid en niet allerlei aspecten van openbare orde en veiligheid die in andere beleidsterreinen worden meegenomen. Voor een nadere toelichting op deze afbakening verwijzen we naar bijlage A.

3. aandacht voor achtergronden uitgavenontwikkeling

Uit vorige onderzoeken is gebleken dat achter de ontwikkeling van de uitgaven verschillende factoren schuil gaan. In dit verband kan worden gewezen op reguliere ontwikkelingen (waaronder nominale en areaaluitbreidingen) en andere oorzaken in de materiële en personele sfeer (waaronder beroepspersoneel en vrijwilligers, en het onderscheid in kosten voor gemeentelijke brandweezorg respectievelijk regionale brandweezorg en rampenbestrijding). Eén en ander wijst op het belang om in te gaan op de relevante achtergronden van –de ontwikkeling van– de uitgaven.

4. aandacht voor verschil in mate van kostentoerekening

Een belangrijk onderdeel van de gevolgde onderzoeksmethode vormt de uitgavenanalyse. Deze heeft ten doel om tot een goede beoordeling, interpretatie en vergelijking van gegevens betreffende uitgaven van brandweerregio's, GHOR-regio's en gemeenten te komen. Daartoe worden de door regio's en gemeenten opgegeven uitgaven getoetst op plausibiliteit en wordt gelet op verschillen in de mate van kostentoerekening. Dergelijke verschillen doen zich onder meer voor:

- tussen individuele gemeenten: bijvoorbeeld ten aanzien van de mate van toerekening van kosten van algemene ondersteuning of de mate waarin relevante uitgaven worden geboekt op andere begrotingsfuncties (bijvoorbeeld 822 of 140);
- in relaties tussen (centrum)gemeenten en regio's: bijvoorbeeld ten aanzien van het wel of niet doorberekenen van bepaalde lasten, zoals voor huisvesting, alarmcentrales, commandanten;
- tussen regio's: onder andere ten aanzien van de (wijze van) doorberekening van de kosten voor alarmcentrales, huisvesting en dergelijke;
- ten aanzien van de (wijze van) kostentoerekening door regio's aan 'bedrijfsmatige taken' (bijvoorbeeld Openbaar meldsysteem en opleidingen).

Voorbeelden van correcties/bewerkingen om tot een bruikbaar totaalbeeld van de uitgaven te komen, zijn:

- een groot deel van de uitgaven bij regio's wordt bekostigd uit gemeentelijke (inwoner)bijdragen. Hiervoor moet worden gecorrigeerd om dubbelstellingen te voorkomen;
- noodzakelijke correcties voor meer individuele uitwisselingen/verrekeningen in verband met onderlinge dienstverlening of samenwerkingsvormen tussen regio's en gemeenten;
- het onderscheiden van uitgaven/inkomsten die samenhangen met publieke taken versus marktactiviteiten (zoals training van bedrijfshulpverleners);
- bij gemeenten is gelet op boekingen op andere functies, zoals uitgaven/inkomsten in verband met algemene ondersteuning (002/922), reserveringen (980) en vergunningverlening (822). Ook komen regelmatig boekingsverschillen voor ten aanzien van onderdelen als coördinatie rampenbestrijding (bijvoorbeeld op functie 002) en de bijdrage GHOR (boekings op uiteenlopende functies, zoals 120, 140 of 714);
- de boeking van uitgaven in de sfeer van de overige openbare orde en veiligheid is momenteel zeer ongelijk tussen gemeenten. Mede als gevolg van de introductie van eigen programma's en producten verzamelen gemeenten onder de noemer van veiligheid op begrotingsfunctie 140 allerlei uitgaven en inkomsten die niet hierop thuishoren volgens de voorschriften van het BBv/Iv3. Dit doet zich met name voor in de sfeer van toezicht en handhaving, maar ook bij uitvoerende werkzaamheden in de sfeer van maatschappelijke zorg. Voorbeelden zijn (netto) uitgaven aan parkeertoezicht (functie 214), reinigingspolitie (functie 721), verkeersveiligheid (functie 210/211), maatregelen tegen zwartrijden in het openbaar vervoer (functie 212), toezicht/handhaving in de sfeer van milieu (functie 723), projecten in de sfeer van

maatschappelijke zorg (bijvoorbeeld verslaafdenopvang en dergelijke). Andersom worden ook regelmatig relevante uitgaven/inkomsten voor overige openbare orde en veiligheid op andere begrotingsfuncties aangetroffen (bijvoorbeeld inkomsten GSB, uitgaven HALT, en dergelijke);

- ook tussen de jaren 2001 en 2005 kunnen vergelijkbare soorten uitgaven/inkomsten op verschillende begrotingsfuncties worden geboekt;
- bij de vergelijking van gegevens tussen de jaren 2001 en 2005 wordt rekening gehouden met de tussentijdse introductie van het BTW-Compensatiefonds. Gepresenteerde bedragen zijn exclusief BTW.

5. representativiteit, consistentie, aandacht voor specifieke kenmerken

Representatieve uitkomsten konden worden bereikt doordat zoveel mogelijk een integrale aanpak is gevolgd. In beginsel worden steeds alle regio's/gemeenten in de onderzoeksanpak betrokken: alleen op onderdelen waar er sprake is van een beperkte beschikbaarheid/kwaliteit van gegevens is hiervan afgeweken. Ook dan is door een goede selectie een grote mate van representativiteit bereikt. Een brede selectie van gemeenten is benaderd met uiteenlopende structuurkenmerken (typen gemeenten en regio's zijn goed vertegenwoordigd) en organisatie-aspecten (bijvoorbeeld gemeenten met beroepskorps versus vrijwilligers), teneinde een goede afspiegeling van de diverse typen gemeenten en regio's te verkrijgen. In totaal betreft het 150 steekproefgemeenten gespreid over alle inwonergroottesgroepen en brandweerregio's⁶.

Naast representativiteit is ook consistentie gewaarborgd door de beschikbaarheid van direct relevante basisgegevens, die ten grondslag liggen aan de start van de onderzoeksperiode ('nul-meting'). Doordat de onderzoeksanpak aansluit op eerdere onderzoeken en de uitkomsten worden gerelateerd aan dezelfde basisgegevens is consistentie van de onderzoeksuitkomsten gegarandeerd.

2.3 Onderzoeksmethode

2.3.1 Beschikbare basisgegevens en bewerkingen

De voor het onderzoek benodigde gegevens zijn afkomstig uit verschillende bronnen. In hoofdzaak betreft het gegevens van regio's en gemeenten die in het kader van het onderzoek zijn benaderd. Op regionaal niveau gaat het om alle brandweerregio's en alle GHOR-regio's. Op gemeentelijk niveau is gewerkt met een (gestratificeerde) steekproef van 150 gemeenten, waarbij rekening is gehouden met verschillende structuurkenmerken (waaronder aantal inwoners en geografische ligging). Bij gemeenten is onderscheid gemaakt tussen brandweer en rampenbestrijding enerzijds en overige openbare orde en veiligheid anderzijds. De onderscheiden regio's en gemeenten zijn benaderd met een specifieke (gestructureerde) vragenlijst. Daarin zijn vragen gesteld over relevante financiële en personele gegevens alsmede over prestaties en (risico)kenmerken.

Een andere belangrijke bron vormen relevante CBS-statistieken. In het bijzonder gaat het hierbij om beschikbare gegevens uit de Brandweerstatistiek (diverse personele gegevens) en de Statistiek der gemeentebegrotingen (uitgaven en inkomsten op de functies 120 en 140).

6. Deze selectie is in overleg met de begeleidingscommissie gemaakt. Uit elke regio zijn minimaal enkele gemeenten betrokken in het onderzoek. Nagenoeg alle gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zijn in het onderzoek benaderd.

Wat betreft de inkomsten zijn tevens gegevens benut die beschikbaar zijn in het kader van het gemeentefonds en de brede doeluitkering rampenbestrijding.⁷

De gegevens over het jaar 2001 zijn overwegend ontleend aan eerder onderzoek door Cebeon.⁸ De belangrijkste uitzondering hierop betreft het onderdeel overige openbare orde en veiligheid, waarvoor de gegevens voor 2001 in het onderhavige onderzoek zijn opgevraagd bij gemeenten.

In het bijzonder de door regio's en gemeenten beschikbaar gestelde gegevens zijn beoordeeld op plausibiliteit en consistentie. Mede op basis van terugkoppelingen met regio's en gemeenten zijn diverse bewerkingen uitgevoerd met het oog op de compleetheid, interne consistentie (aansluiting onderdelen op totaal), en onderlinge vergelijkbaarheid (tussen regio's respectievelijk gemeenten, en tussen de peiljaren) van gegevens. Daarbij is veel aandacht besteed aan verschillen in de wijze en mate van kostentoe rekening (zie voorgaande paragraaf). Ook is gecorrigeerd voor diverse dubbelstellingen (bijvoorbeeld tussen gemeenten en brandweerregio's).

2.3.2 Andere wijze van boeken van kosten

Op grond van nadere analyses van de uiteenlopende wijze van kostentoe rekeningen tussen gemeenten is er inzicht verkregen in de mate waarin gemeenten bepaalde kosten nog niet op functie 120 hebben geboekt, maar die wel met het taakgebied brandweezorg en rampenbestrijding te maken hebben.

Uit navraag bij gemeenten over nog ontbrekende uitgaven/inkomsten en aanvullende analyses van de mate van toerekening van overheadkosten is gebleken dat er per saldo voor het onderdeel brandweer en rampenbestrijding gemiddeld slechts enkele procenten van de relevante netto uitgaven niet op de juiste begrotingsfunctie terecht komen.⁹ Voor het onderdeel overige openbare orde en veiligheid is er sprake van veel grotere afwijkingen, omdat gemeenten duidelijk uiteenlopende activiteiten op functie 140 boeken. Voor individuele gemeenten kan het daarbij gaan om een vertekening van vele tientallen procenten. Soms boeken gemeenten te weinig op functie 140, regelmatig is er sprake van een te brede invulling.

Voor dergelijke geconstateerde afwijkingen in boekingen is in dit onderzoek telkens gecorrigeerd.

2.3.3 Bepaling reguliere stijging uitgaven (volume- en nominaal effect)

De netto uitgaven op elk taakgebied worden normaal gesproken beïnvloed door twee basisfactoren. Enerzijds ontwikkelen uitgaven zich als gevolg van nominale effecten (normale loon- en prijsstijgingen), anderzijds spelen ook volume-effecten een rol. Met volume-effecten bedoelen we met name het 'areaal' waarvoor de gemeentelijke zorg voor openbare orde en veiligheid relevant is alsmede de bijbehorende productieomstandigheden. Beide basisfactoren lichten we nader toe.

bepaling nominaal effect

Aangezien de bekostiging van het taakgebied OOV voornamelijk geschiedt via het gemeentefonds, ligt het voor de hand om de nominale ontwikkelingen in beeld te brengen die hiervoor relevant zijn. De bepaling van

7. Inclusief gegevens over de (tussentijdse) ontwikkeling van de voeding (accessen) voor de relevante onderzoeksjaren.

8. Cebeon, *Tussentijdse evaluatie beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004 (onderzoeksresultaten perceel 2: uitgavenontwikkelingen 1997-2001)*, januari 2002.

9. Voor individuele gemeenten kan er sprake zijn van duidelijk grotere afwijkingen.

deze uitkomst komt tot stand door de rekenwijze (weging van loon- en prijscomponenten) te hanteren die bij - de toelichting op - de voeding van het gemeentefonds wordt gebruikt.

bepaling volume-effect

Om het volume-effect te benaderen is een relatie gelegd met de werking van de verdeelstelsels van het herziene gemeentefonds en de BDUR. Tot de volume-effecten rekenen we de uitbreiding van het areaal waartoe het taakgebied zich uitstrekt. Als maat voor de areaalontwikkeling is gebruik gemaakt van het brandweerdeel van het huidige ijkpunt OOV dat ten behoeve van het gemeentefonds is ontwikkeld, en van de systematiek van het verdeelstelsel van het brandweerdeel en het geneeskundige deel van de BDUR.¹⁰

bepaling uitgavenstijging boven het reguliere niveau

Voor alle onderliggende kostencomponenten is er rekening gehouden met de reguliere uitgavenstijging als gevolg van nominale en volume-componenten. Er is pas sprake van extra (reële) uitgavenstijgingen indien de feitelijke uitgaven harder zijn gestegen dan de reguliere ontwikkeling.

2.3.4 Respons

Voor zover er gebruik is gemaakt van aanvullende inventarisaties zijn de uitkomsten voor gemeenten/regio's die hebben gerespondeerd, opgehoogd naar een totaaluitkomst voor heel Nederland. De respons in de diverse inventarisaties bedraagt bij de regio's circa 90% en bij gemeenten circa 65%, zodat een voldoende representatief beeld voor het onderzoek is verkregen.

Tijdens het onderzoek zijn diverse acties ondernomen om te komen tot een zo breed mogelijk bruikbaar databestand. In eerste instantie zijn telefonisch bij alle geselecteerde regio's en gemeenten contactpersonen benaderd met het verzoek om medewerking te verlenen. Gelijktijdig met het toezenden van de vragenlijsten aan de regio's en gemeenten is een helpdesk geopend waar de contactpersonen –zowel telefonisch als per email– terecht kunnen met mogelijke vragen of opmerkingen. Na het verstrijken van de aanvankelijke inzendtermijn is –in samenwerking met vertegenwoordigers van de opdrachtgever (ministerie van BZK) en van de participerende organisaties (VNG, NVBR en Raad voor RGF-en)– een ronderonde gehouden, waarbij regio's en gemeenten opnieuw het belang van medewerking aan het onderzoek en het tijdig inzenden van de vragenlijst onder de aandacht is gebracht. Daarbij zijn de contactpersonen van regio's en gemeenten die –na aanvankelijke toezegging – aangaven van medewerking te willen afzien, persoonlijk benaderd. Ook is de inzendtermijn in overleg met de opdrachtgever verruimd om meer regio's en gemeenten gelegenheid te geven tot het invullen van de vragenlijsten.

Na ontvangst zijn de ingevulde vragenlijsten ingevoerd en gecontroleerd. Hierbij zijn de verstrekte gegevens beoordeeld op plausibiliteit en consistentie. Naar aanleiding hiervan is een substantieel deel van de respondenten benaderd met aanvullende vragen of is gevraagd om (begrotings)stukken toe te sturen. De aanvullende acties zijn noodzakelijk geweest om te komen tot een zo compleet mogelijke en bruikbare respons. Bij veel gemeenten en regio's hebben terugkoppelingen plaatsgevonden om alsnog ontbrekende (detail-)gegevens te verkrijgen of een nadere toelichting op verstrekte antwoorden (achtergronden, inconsistenties, en dergelijke).

10. Daarbij gaat het om de volume-ontwikkeling van de volgende indicatoren: oppervlakte bebouwing, woonruimten, oppervlakte land en binnenwater, buitenwater, oppervlakte historische kern, aantal bewoonde oorden 1931, omgevingsadressendichtheid, meerkernigheid, bedrijfsvestigingen, inwoners en klantenpotentiëlen.

3 Brandweerdeel

3.1 Inleiding

inhoud hoofdstuk

Dit hoofdstuk bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de ontwikkeling van de uitgaven tussen 2001 en 2005 voor het brandweerdeel.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de ontwikkeling van de feitelijke uitgaven (paragraaf 3.2);
- de samenstelling van de reguliere ontwikkeling (paragraaf 3.3);
- de samenstelling van de extra uitgavenstijging (paragraaf 3.4);
- de inzet van middelen op regionaal en gemeentelijk niveau (paragraaf 3.5).

In dit hoofdstuk betreft het de uitgaven van gemeenten en regio's aan het brandweerdeel.¹¹ In de paragrafen 3.2 tot en met 3.4 wordt de uitgavenkant toegelicht. In paragraaf 3.5 wordt aangegeven met behulp van welke inkomstenbronnen deze uitgaven worden gefinancierd.

3.2 Ontwikkeling van de totale feitelijke uitgaven

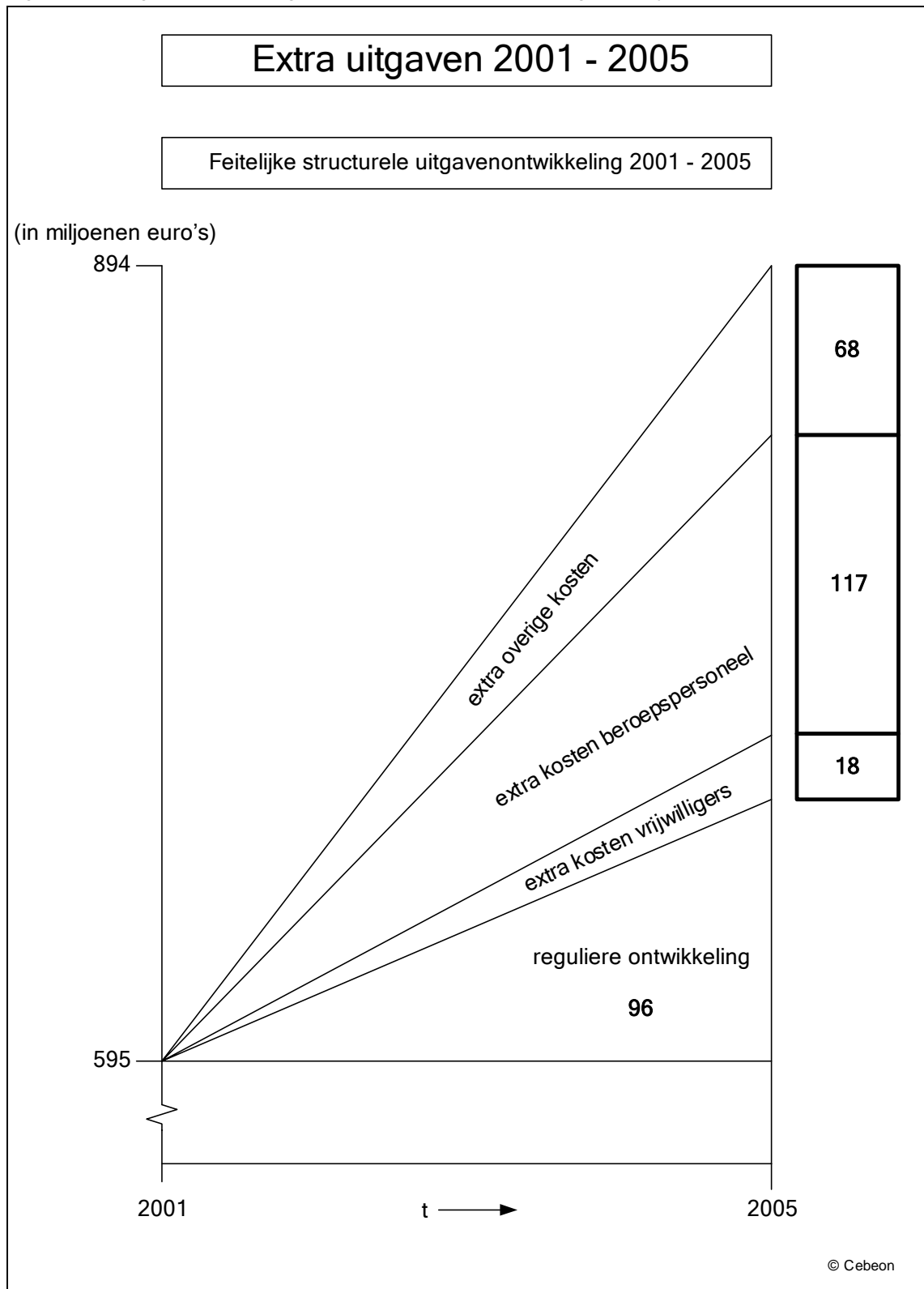
inleiding

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de totale ontwikkeling tussen 2001 en 2005 van de feitelijke uitgaven aan het brandweerdeel. Dit gebeurt met behulp van de volgende figuur. Deze bevat alle uitgaven bij regio's en gemeenten, gecorrigeerd voor diverse 'dubbeltellingen' en uiteenlopende kostentoerekeningen.¹² De figuur geeft het verschil tussen de begin- (2001) en eindsituatie (2005) weer. Voor de tussenliggende jaren zijn geen vergelijkbare gegevens voorhanden. Dit betekent dat het tussentijdse verloop niet noodzakelijk lineair hoeft te zijn geweest.

11. Conform BBV/lv3 betreft het uitgaven die op functie 120 thuishoren.

12. Zo wordt bijvoorbeeld een groot deel van de uitgaven bij regio's bekostigd uit gemeentelijke (inwoner-)bijdragen. Hiervoor moet worden gecorrigeerd om dubbeltellingen te voorkomen. Ook meer individuele uitwisselingen/verrekeningen in verband met dienstverlening over en weer komen voor. Bij gemeenten is ook gelet op boekingen op andere functies.

Figuur 3.1. Uitgavenontwikkeling 2001-2005 brandweerdeel (bedragen in miljoenen euro's)



De in de figuur onderscheiden onderdelen worden in de volgende paragrafen afzonderlijk behandeld. Eerst wordt nu een toelichting op hoofdlijnen gegeven.

beeld situatie 2005

Uit de figuur kan worden afgeleid dat de totale (regionale en gemeentelijke) uitgaven aan het brandweerdeel in 2005 circa €894 miljoen bedragen.

ontwikkeling sinds 2001

In vergelijking met de situatie in 2001 betekent dit een toename met circa €299 miljoen ofwel een stijging met ongeveer de helft.

Van deze toename kan ongeveer €96 miljoen worden aangemerkt als 'reguliere' uitgavenstijging. Deze hangt overwegend samen met nominale ontwikkelingen en de ontwikkeling op de structuurkenmerken (omvang van het areaal, dichtheid van de bebouwing, en dergelijke) die van invloed zijn op het brandweerdeel.

Het overige deel van de uitgavenstijging (circa €203 miljoen) heeft betrekking op daadwerkelijke extra uitgaven aan brandweezorg en –het brandweerdeel van– de rampenbestrijding die uitstijgen boven de reguliere ontwikkeling van de uitgaven van regio's en gemeenten.

3.3 Samenstelling van de reguliere ontwikkeling

3.3.1 Inleiding

De hiervoor benoemde reguliere uitgavenstijging van circa €96 miljoen in de periode 2001-2005 omvat nominale effecten en volume-effecten.

3.3.2 Nominale effecten

De gesignaleerde reguliere uitgavenstijging hangt in de eerste plaats samen met effecten op grond van nominale ontwikkelingen. Dit betreft de gevolgen van prijsstijgingen (personeel en materieel) in de periode 2001–2005 (in totaal ongeveer 13%). Voor de analyse is uitgegaan van de nominale ontwikkelingen zoals die in het kader van het gemeentefonds zijn gehanteerd. Er is steeds aangesloten bij de meest recente circulaire, die gemeenten hanteren als basis voor de begroting van enig jaar. Ook is rekening gehouden met de relevante nacalculaties ten aanzien van de (tussentijdse) nominale ontwikkelingen.

3.3.3 Volume-effecten

Tot de volume-effecten rekenen we de ontwikkeling in de structuurkenmerken (omvang van het areaal, dichtheid van de bebouwing, en dergelijke) die van invloed zijn op het brandweerdeel.

Als maat voor deze ontwikkeling is gebruik gemaakt van het brandweerdeel van het ijkpunt OOV in het gemeentefonds en van de systematiek van het brandweerdeel van de BDUR . In totaal betreft het volume-effect circa 3% ten opzichte van het totale niveau in 2001.

3.4 Samenstelling van de extra uitgavenstijging

3.4.1 Inleiding

Na aftrek van de reguliere ontwikkeling (nominaal en volume) resteert een extra uitgavenstijging in de periode 2001-2005 van circa €203 miljoen. Deze extra uitgavenstijging kan worden uiteengehaald naar de volgende uitgavencategorieën:

- toegenomen uitgaven aan vrijwilligers: ongeveer €18 miljoen (paragraaf 3.4.2);
- extra personele kosten in verband met beroepspersoneel (inclusief voormalig personeel): ongeveer €117 miljoen (paragraaf 3.4.3);
- overige kosten, waaronder materieel en huisvesting: ongeveer €68 miljoen (paragraaf 3.4.4).

Voor alle uitgavencategorieën is rekening gehouden met het feit dat de reguliere uitgavenstijging als gevolg van nominale en volume-effecten al in het voorgaande is verklaard. De genoemde *extra* bedragen in deze paragraaf betreffen dan ook stijgingen die uitgaan *boven* de reguliere stijging.

3.4.2 Extra uitgaven aan vrijwilligers

In de afgelopen periode zijn de uitgaven aan vrijwilligers relatief snel gestegen. De bovenreguliere stijging van circa €18 miljoen hangt niet samen met een toename in het aantal vrijwilligers. Tussen 2001 en 2005 is dit aantal ongeveer stabiel gebleven. Wel zijn de kosten per vrijwilliger sterk toegenomen, met circa de helft. Deze stijging hangt voornamelijk samen met:

- een toename van het aantal gemeenten dat vrijwilligers vergoedingen toekent op basis van de VNG-systematiek. Met de toenemende professionalisering is er steeds minder sprake van een ‘verenigingskarakter’ zonder individuele vergoedingen te verstrekken (maar bijvoorbeeld subsidie van de vereniging voor gezamenlijke activiteiten). Om een passende vergoeding te kunnen verstrekken aan de vrijwillige brandweertieners is er een handreiking opgesteld, die kortweg ook wel wordt aangeduid als de VNG-systematiek. Het gaat niet om een voorgeschreven vergoeding, maar meer om een handreiking van de werkwijze. Centraal staan daarin 3 componenten: het verstrekken van een vaste basisvergoeding, het verstrekken van een vergoeding per uur oefenen en het verstrekken van een vergoeding per uur van een feitelijke brandbestrijding/hulpverlening.¹³
Tussen gemeenten kunnen de bedragen voor deze elementen verschillen (er is geen dwingend voorschrift);
- het toepassen van dergelijke regelingen leidt op zichzelf al tot kostenstijgingen (vooral indien vrijwilligers voorheen zeer beperkte of geen vergoedingen ontvingen), maar kan extra kostenstijgingen met zich brengen wanneer het aantal uren oefenen per persoon toeneemt. Deze tendens is de afgelopen jaren aanwezig geweest¹⁴;
- een toename van overige personeelskosten voor vrijwilligers, zoals opleidingskosten.

Overigens kan worden opgemerkt dat er tussen gemeenten nog steeds verschillen voorkomen in de kosten per vrijwilliger. Dit kan onder meer samenhangen met de hoogte van de (gehanteerde tarieven voor) de vergoedingen en/of met het aantal uren oefenen. Deze verschillen kunnen er op duiden dat de stijging van de

13. Het overgrote deel van de respons-gemeenten werkt momenteel met een dergelijke systematiek van vergoedingen.

14. Op grond van de respons-gegevens is deze ontwikkeling tussen 2001 en 2005 op landelijk niveau niet goed kwantificeerbaar, maar er kan wel een stijgende tendens worden gesignaleerd.

uitgaven aan vrijwilligers nog niet geheel is uitgekristalliseerd. Nog afgezien van algemene ontwikkelingen in de tarieven van de normvergoedingen kan, met name bij gemeenten waar de kosten per vrijwilliger nog relatief laag zijn, de komende jaren een verdere doorgroei naar het niveau van andere gemeenten worden verwacht.

3.4.3 Extra uitgaven aan beroepspersoneel (inclusief voormalig personeel)

Met behulp van de door gemeenten en regio's aangeleverde gegevens is berekend dat de uitgaven met betrekking tot beroepspersoneel met circa €117 miljoen meer zijn gestegen dan op grond van de reguliere ontwikkeling kon worden verwacht. Bij dit bedrag kunnen de volgende achtergronden worden opgemerkt:

- deze toename heeft plaatsgevonden tegen de achtergrond van de kwaliteitsbevordering vanuit het Rijk en rapportages zoals die van de commissie Oosting;
- tussen 2001 en 2005 is er, evenals in de voorafgaande periode, sprake geweest van een duidelijke personele versterking. In totaal is er sprake van een toename in het aantal beroepskrachten met meer dan 2000 fte's (ongeveer eenderde meer), hetgeen een substantiële personele versterking betekent. Deze versterking heeft zich met name voorgedaan bij de niet-operationele functies (meer dan verdubbeld) en minder bij de operationele functies (minder dan 10% stijging). Dit patroon hangt vooral samen met een versterking in de sfeer van pro-actie, preventie (vergunningverlening), planvorming en professionalisering van de bedrijfsvoering (inclusief ICT);
- de gemiddelde kosten per fte zijn iets sterker gestegen dan de nominale component uit het gemeentefonds. Dit hangt onder meer samen met de toename van het aandeel van de niet-operationele functies, die gemiddeld genomen betrekking hebben op hogere salarisschalen. Daarnaast kan een rol spelen dat de functie-eisen en secundaire kosten stijgen (o.a. meer uitgaven aan opleiden en impliciet via toegenomen tijdsbesteding aan oefenen);
- de kosten aan voormalig personeel (FLO) laten een zeer beperkte (extra) stijging zien ten opzichte van 2001 (circa €1 miljoen).

3.4.4 Extra overige uitgaven

De uitgaven met betrekking tot de overige onderdelen (waaronder materieel en huisvesting) van het taakgebied zijn met circa €68 miljoen meer gestegen dan op grond van de reguliere ontwikkeling kon worden verwacht. Het betreft hierbij:

- enerzijds kosten die direct verband houden met de extra toename in het personeel: extra huisvesting, uitrusting, kantoorkosten en dergelijke. Met name vanwege de sterke groei bij het niet-operationele personeel is er relatief veel extra kantoorruimte en bijbehorende voorzieningen (o.a. automatisering en dergelijke) nodig;
- anderzijds kosten van (moderner/gespecialiseerder) materieel: verbindingssystemen (incl. extra uitgaven invoering C2000), chemische pakken, hulpapparatuur bij ongevallen en dergelijke.

Dit bedrag aan overige kosten omvat ook –met name bij regio's– (tijdelijke) extra uitgaven aan het versterkingsproces (bijvoorbeeld projecten).

3.5 Inzet van middelen op regionaal en gemeentelijk niveau

Om de uitgavenstijging te kunnen bekostigen zijn ook de dekkingsmiddelen uit de diverse inkomstenbronnen met ongeveer de helft toegenomen (van 595 miljoen euro tot 894 miljoen euro), hetgeen duidelijk boven het

in paragraaf 3.3 gepresenteerde niveau van de reguliere ontwikkelingen ligt (nominaal ca. 13% en volume-groei circa 3%).

De totale omvang van de in te zetten middelen bedraagt in 2005 circa 169 mln euro op regionaal niveau en circa 725 miljoen euro op gemeentelijk niveau. De samenstelling van de dekkingsmiddelen lichten we voor beide niveaus nader toe.

3.5.1 Regionaal niveau

overzichtstabel

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de inzet van middelen die op regionaal niveau (door de brandweerregio's) zijn besteed. Achtereenvolgens zijn in de tabel de volgende gegevens opgenomen:

- middelen 2001: de omvang van de middelen in miljoenen euro's in 2001;
- middelen 2005: de omvang van de middelen in miljoenen euro's in 2005;
- ontwikkeling 2001-2005: de toename van de middelen in miljoenen euro's tussen 2001 en 2005.

Tabel 3.1. Ontwikkeling inzet middelen brandweerdeel op regionaal niveau (brandweerregio's) in de periode 2001-2005 (bedragen in miljoenen euro's)

<i>Bron middelen</i>	<i>Middelen 2001</i>	<i>Middelen 2005</i>	<i>Ontwikkeling 2001-2005</i>
<i>Rijksbijdrage (BDUR)</i>	27	40	+13
<i>Algemene (inwoner) bijdrage gemeenten</i>	50	90	+40
<i>Specifieke dienstverlening aan gemeenten</i>	15	24	+9
<i>Overige middelen</i>	13	16	+3
<i>Totaal regionaal niveau*</i>	105	169	+64

* Door afrondingen kan het totaal afwijken van de som van de onderdelen.

totale inzet middelen op regionaal niveau

De totale omvang van de middelen die op regionaal niveau zijn ingezet, zijn tussen 2001 en 2005 toegenomen met circa €64 miljoen, een toename met circa 60%.

rijksbijdragen

De rijksoverheid verschaft de brandweerregio's middelen via de brede doeluitkering rampenbestrijding. Tussen 2001 en 2005 is de doeluitkering gestegen van ongeveer €27 miljoen naar circa €40 miljoen. Dit betekent een toename met circa €13 miljoen, ofwel met iets minder dan de helft.

gemeentelijke bijdragen

De gemeenten dragen bij in de dekking van de regionale uitgaven via een algemene (inwoner)bijdrage. Deze algemene bijdrage is gestegen van circa €50 miljoen in 2001 naar circa €90 miljoen in 2005. Dit komt overeen met een stijging van circa 80%. Dit is duidelijk meer dan de reguliere ontwikkeling van circa 17% voor het gehele taakgebied (brandweerdeel). Hieruit kan worden opgemaakt dat niet alleen de rijksoverheid, maar ook de gemeenten reëel extra hebben bijgedragen aan de bekostiging van de regionale uitgaven.

Naast de algemene (inwoner)bijdrage is er soms ook sprake van gemeentelijke vergoedingen voor specifieke dienstverlening van regio's ('pluspakketten'¹⁵, opleiden, en dergelijke). De omvang hiervan is tussen 2001 en 2005 eveneens toegenomen (met circa €9 miljoen).

overige bronnen

Brandweerregio's verrichten ook bepaalde 'op de klant gerichte' activiteiten, waarmee zij inkomsten genereren, naast de middelen van het Rijk en de bijdragen van gemeenten. Verreweg de belangrijkste bron vormen in dit verband de inkomsten uit het openbare meldsysteem (OMS). De omvang van deze inkomstenbron is niet veel gewijzigd tussen 2001 en 2005.

3.5.2 Gemeentelijk niveau

overzichtstabel

In onderstaande tabel wordt aangegeven hoe de inzet is van middelen op gemeentelijk niveau voor het brandweerdeel. Achtereenvolgens zijn in de tabel de volgende gegevens opgenomen:

- middelen 2001: de omvang van de middelen in miljoenen euro's in 2001;
- middelen 2005: de omvang van de middelen in miljoenen euro's in 2005;
- ontwikkeling 2001-2005: de toename van de middelen in miljoenen euro's tussen 2001 en 2005.

Tabel 3.2. Omvang inzet middelen brandweerdeel op gemeentelijk niveau in de periode 2001-2005 (bedragen in miljoenen euro's)

<i>Soort middelen</i>	<i>Middelen 2001</i>	<i>Middelen 2005</i>	<i>Ontwikkeling 2001-2005</i>
<i>Algemene middelen op gemeentelijk niveau</i>	478	705	227
<i>Overige middelen (m.n. leges)**</i>	12	20	8
<i>Totale inzet gemeentelijke middelen*</i>	490	725	235

* Door afrondingen kan het totaal afwijken van de som van de onderdelen. **bedrag 2001 betreft globale raming.

Uit de tabel blijkt dat de totale omvang van de ingezette middelen op gemeentelijk niveau tussen 2001 en 2005 met ongeveer €235 miljoen is toegenomen, een stijging met iets minder dan de helft. Deze stijging is voornamelijk bekostigd uit algemene gemeentelijke middelen en voor een zeer beperkt deel via overige inkomsten (met name uit leges).

15. Ook wordt wel gesproken van 'cafeteria-model' voor extra taken voor individuele gemeenten.

4 Geneeskundig deel

4.1 Inleiding

inhoud hoofdstuk

Dit hoofdstuk bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de ontwikkeling van de uitgaven tussen 2001 en 2005 voor het geneeskundige deel.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de ontwikkeling van de totale feitelijke uitgaven (paragraaf 4.2);
- de samenstelling van de reguliere ontwikkeling (paragraaf 4.3);
- de samenstelling van de extra uitgavenstijging (paragraaf 4.4);
- de inzet van middelen op regionaal niveau (paragraaf 4.5).

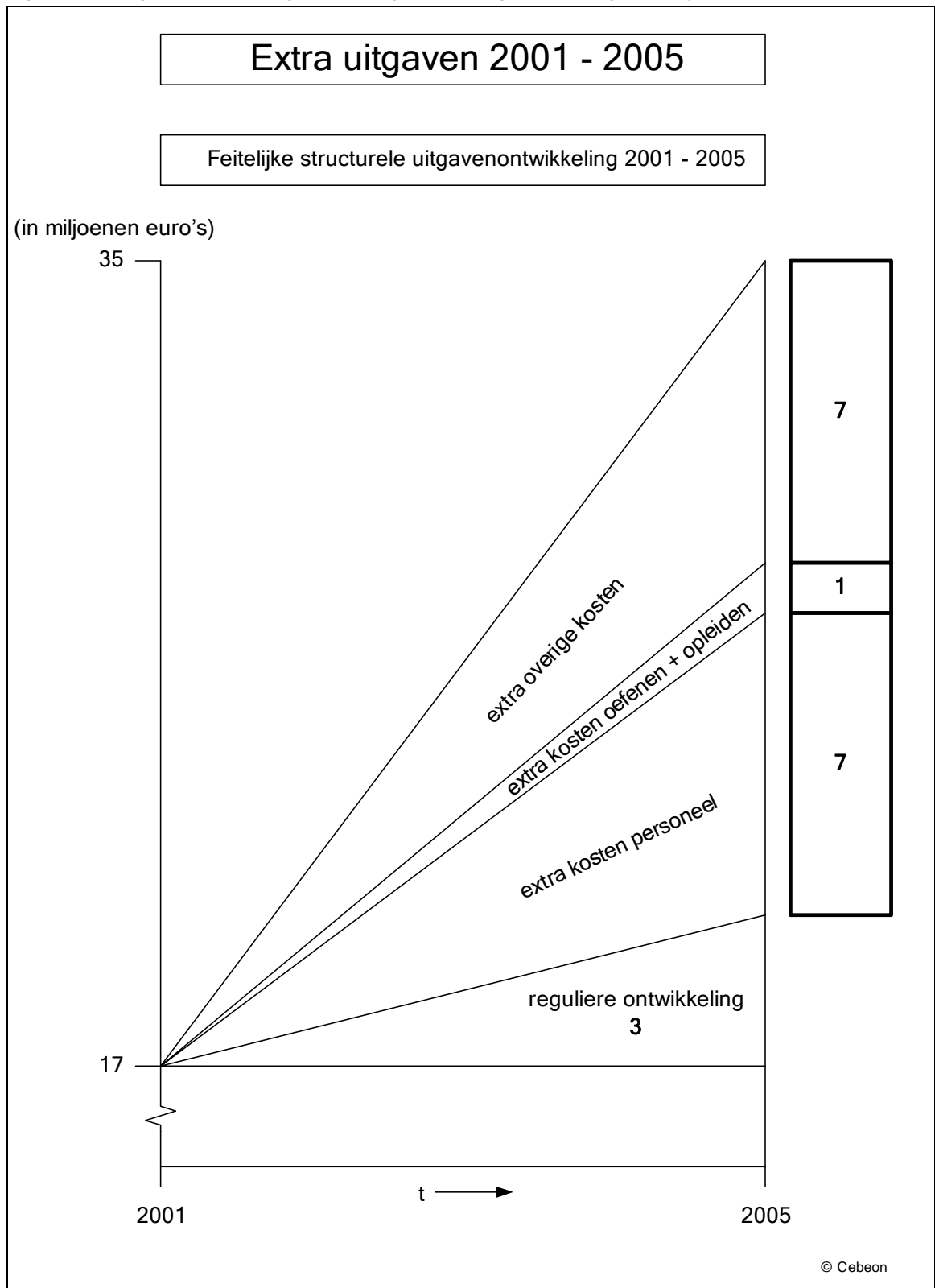
In dit hoofdstuk betreft het de uitgaven van GHOR-regio's aan het geneeskundige deel. In de paragrafen 4.2 tot en met 4.4 wordt de uitgavenkant toegelicht. In paragraaf 4.5 wordt aangegeven met behulp van welke inkomstenbronnen de uitgaven worden gefinancierd.

4.2 Ontwikkeling van de totale feitelijke uitgaven

inleiding

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de totale ontwikkeling tussen 2001 en 2005 van de feitelijke uitgaven aan het geneeskundige deel. Deze hebben betrekking op de GHOR-regio's. De volgende figuur biedt hiervan een schematisch overzicht. De figuur geeft het verschil tussen de begin- (2001) en eindsituatie (2005) weer. Voor de tussentijdse jaren zijn geen vergelijkbare gegevens voorhanden. Dit betekent dat het tussentijdse verloop niet noodzakelijk lineair hoeft te zijn geweest.

Figuur 4.1. Uitgavenontwikkeling 2001-2005 geneeskundig deel (bedragen in miljoenen euro's)



De in de figuur onderscheiden onderdelen worden in de volgende paragrafen afzonderlijk behandeld. Eerst wordt nu een toelichting op hoofdlijnen gegeven.

beeld situatie 2005

Uit de figuur kan worden afgeleid dat de totale uitgaven aan het geneeskundige deel in 2005 circa €35 miljoen bedragen.

ontwikkeling sinds 2001

In vergelijking met de situatie in 2001 betekent dit een toename met circa €18 miljoen ofwel een verdubbeling. Van deze toename kan ongeveer €3 miljoen worden aangemerkt als 'reguliere' uitgavenstijging. Deze hangt overwegend samen met nominale ontwikkelingen en de ontwikkeling op de structuurkenmerken (omvang van het areaal, dichtheid van de bebouwing, en dergelijke) die van invloed zijn op het geneeskundige deel.

Het overige deel van de uitgavenstijging (circa €15 miljoen) heeft betrekking op daadwerkelijke extra uitgaven aan het geneeskundige deel. Deze uitgaven stijgen uit boven de reguliere ontwikkeling van de uitgaven. Daarbij kan worden opgemerkt dat de GHOR-organisaties pas kort voor 2001 van de grond zijn gekomen, zodat de opbouw van deze organisaties in de onderzoeksperiode nog in volle gang was.

4.3 Samenstelling van de reguliere ontwikkeling

4.3.1 Inleiding

De hiervoor benoemde reguliere uitgavenstijging van circa €3 miljoen in de periode 2001-2005 omvat nominale effecten en volume-effecten.

4.3.2 Nominale effecten

De gesignaleerde reguliere uitgavenstijging hangt in de eerste plaats samen met effecten op grond van nominale ontwikkelingen. Dit betreft de gevolgen van prijsstijgingen (personeel en materieel) in de periode 2001-2005 (in totaal ongeveer 13%). Voor de analyse is uitgegaan van de nominale ontwikkelingen zoals die in het kader van het gemeentefonds zijn gehanteerd.

4.3.3 Volume-effecten

Tot de volume-effecten rekenen we de ontwikkeling in de structuurkenmerken (omvang van het areaal, dichtheid van de bebouwing, en dergelijke) die van invloed zijn op het geneeskundige deel.

Als maat voor deze ontwikkeling is gebruik gemaakt van de systematiek van het geneeskundige deel van de BDUR. In totaal betreft het volume-effect circa 1,5% ten opzichte van het niveau in 2001.

4.4 Samenstelling van de extra uitgavenstijging

4.4.1 Inleiding

Na aftrek van de reguliere ontwikkeling (nominaal en volume) van –afgerond– circa €3 miljoen resteert een extra uitgavenstijging in de periode 2001-2005 van circa €15 miljoen. Deze extra uitgavenstijging kan worden uiteengehaald naar de volgende uitgavencategorieën:

- gestegen kosten in verband met personeel: ongeveer €7 miljoen (paragraaf 4.4.2);
- extra kosten in verband met opleiden en oefenen: ongeveer €1 miljoen (paragraaf 4.4.3);
- overige kosten, waaronder materieel en huisvesting: ongeveer €7 miljoen (paragraaf 4.4.4).

Voor alle uitgavencategorieën is rekening gehouden met het feit dat de reguliere uitgavenstijging als gevolg van nominale en volume-effecten al in het voorgaande is verklaard. De genoemde *extra* bedragen in deze paragraaf betreffen dan ook stijgingen die uitgaan *boven* deze reguliere stijging

4.4.2 Extra uitgaven aan personeel (inclusief toeslagen)

In de afgelopen periode zijn de uitgaven aan personeel relatief sterk gestegen. De bovenreguliere stijging van circa €7 miljoen hangt voornamelijk samen met een stijging in het aantal fte's: waar er in 2001 nog sprake was van gemiddeld ruim 5 fte's per regio is de formatie in 2005 toegenomen tot gemiddeld circa 9 fte's per regio. Daarbij is er ook sprake geweest van een stijging van de uitgaven aan toeslagen (voor eigen personeel en personeel van derden) voor paraatheid.

4.4.3 Extra uitgaven aan opleiden en oefenen

De extra stijging van de feitelijke uitgaven aan opleiden en oefenen bedraagt circa €1 miljoen. Overigens gaat het hier om de externe kosten van opleiden en oefenen. De totale kosten zijn hoger, omdat met deze activiteiten ook de nodige capaciteit (in uren) van het eigen personeel gepaard gaat. Laatstgenoemde kosten zijn echter via de personeelskosten al in de voorgaande paragraaf (4.4.2) meegenomen.

4.4.4 Extra overige uitgaven

De uitgaven met betrekking tot de overige – nog niet genoemde – onderdelen van het taakgebied zijn met circa €7 miljoen meer gestegen dan de reguliere ontwikkeling. Het betreft hierbij extra kosten in de sfeer van:

- kosten die direct gerelateerd zijn aan het personeel: huisvesting, kantoorkosten, en dergelijke;
- kosten van materieel: communicatiemiddelen, voertuigen, rampenbestrijdingsmateriaal, en dergelijke;
- projectgebonden kosten gerelateerd aan het versterkingsproces (projecten, en dergelijke).

4.5 Inzet van middelen op regionaal niveau

inleiding

De uitgaven aan het geneeskundige deel zoals hiervoor beschreven hebben alleen betrekking op het regionale niveau. Wel wordt een deel van deze uitgaven gedekt uit middelen die door gemeenten zijn verstrekt. Een en ander wordt hieronder verder toegelicht.

overzichtstabel

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de inzet van de middelen die zijn besteed aan het geneeskundige deel. Achtereenvolgens zijn in de tabel de volgende gegevens opgenomen:

- middelen 2001: de omvang van de middelen in miljoenen euro's in 2001;
- middelen 2005: de omvang van de middelen in miljoenen euro's in 2005;
- ontwikkeling 2001-2005: de toename van de middelen in miljoenen euro's tussen 2001 en 2005.

Tabel 4.1. Ontwikkeling inzet middelen geneeskundige deel op regionaal niveau in de periode 2001-2005 (bedragen in miljoenen euro's)

<i>Bron middelen</i>	<i>Middelen 2001</i>	<i>Middelen 2005</i>	<i>Ontwikkeling 2001-2005</i>
<i>Rijksbijdrage (BDUR)</i>	14	24	10
<i>Algemene (inwoner) bijdrage gemeenten</i>	3	10	7
<i>Overige middelen</i>	0	1	1
<i>Totaal geneeskundig deel*</i>	17	35	18

* Door afrondingen kan het totaal afwijken van de som van de onderdelen.

rijksbijdragen

De rijksoverheid verschaft de GHOR-regio's middelen via de brede doeluitkering rampenbestrijding. Tussen 2001 en 2005 is de doeluitkering met ruim 70% gestegen van ongeveer €14 miljoen naar circa €24 miljoen.

gemeentelijke bijdragen

De gemeenten dragen bij in de dekking van de regionale geneeskundige uitgaven via een algemene (inwoner)bijdrage. Deze algemene bijdrage is gestegen van circa €3 miljoen in 2001 tot circa €10 miljoen in 2005, hetgeen ongeveer een verdrievoudiging betekent. Dit is duidelijk meer dan de reguliere ontwikkeling van circa 14% à 15%. Hieruit kan worden opgemaakt dat niet alleen de rijksoverheid, maar ook de gemeenten reëel extra hebben bijgedragen aan de bekostiging van de regionale uitgaven.

overige bronnen

Zowel in 2001 als in 2005 is er in beperkte mate sprake van dekkingsmiddelen vanuit kleinere posten (onder andere reserves/voorzieningen).

5 Overige openbare orde en veiligheid

5.1 Inleiding

algemeen

Dit hoofdstuk bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de ontwikkeling van de (netto)uitgaven tussen 2001 en 2005 aan overige openbare orde en veiligheid. Bij dit onderdeel gaat het geheel om gemeentelijke uitgaven.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de ontwikkeling van de totale feitelijke netto uitgaven (paragraaf 5.2);
- de samenstelling van de reguliere ontwikkeling (paragraaf 5.3);
- de samenstelling van de extra uitgavenstijging (paragraaf 5.4).

In dit hoofdstuk betreft het de uitgaven van gemeenten aan overige openbare orde en veiligheid.¹⁶ In de paragrafen 5.2 tot en met 5.4 wordt de uitgavenkant toegelicht. Aangezien het hier om netto uitgaven gaat worden deze volledig gedekt uit de algemene middelen van gemeenten¹⁷.

5.2 Ontwikkeling van de totale feitelijke netto uitgaven

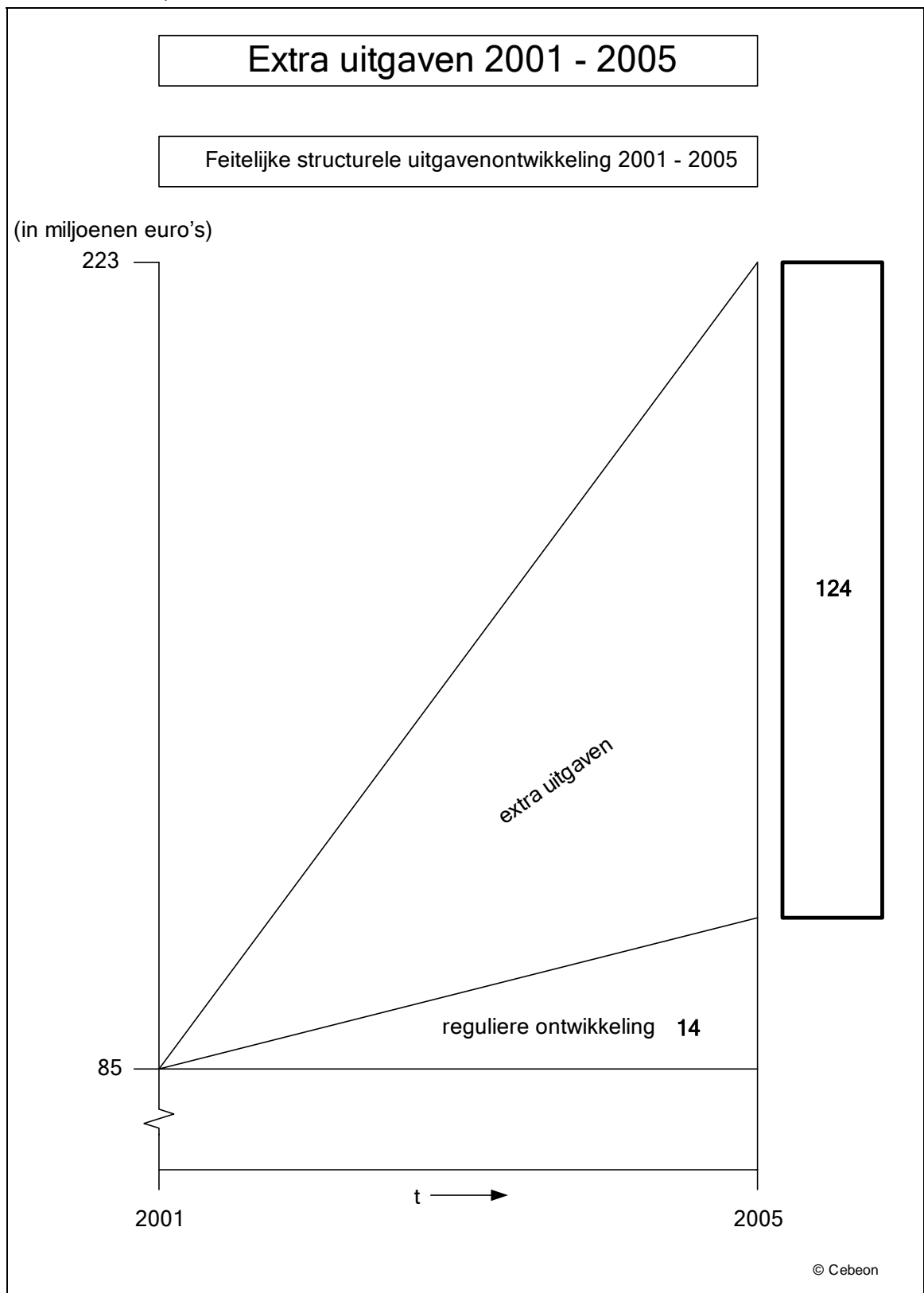
inleiding

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de totale ontwikkeling tussen 2001 en 2005 van de feitelijke netto uitgaven aan overige openbare orde en veiligheid. De volgende figuur biedt hiervan een schematisch overzicht. De figuur geeft het verschil tussen de begin- (2001) en eindsituatie (2005) weer. Voor de tussenliggende jaren zijn geen vergelijkbare gegevens voorhanden. Dit betekent dat het tussentijdse verloop niet noodzakelijk lineair hoeft te zijn geweest.

16. Conform BBV/lv3 betreft het uitgaven die op functie 140 thuishoren.

17. Er is hier gekozen voor het presenteren van netto uitgaven omdat gemeenten regelmatig gesaldeerde opgaven hebben gedaan. Inkomsten uit specifieke uitkeringen zoals GSB en bijdrage ruiming explosieven zijn dan gesaldeerd met relevante uitgaven.

Figuur 5.1. Uitgavenontwikkeling 2001-2005 overige openbare orde en veiligheid (bedragen in miljoenen euro's)



De in de figuur onderscheiden onderdelen worden in de volgende paragrafen afzonderlijk behandeld. Eerst wordt nu een toelichting op hoofdlijnen gegeven.

beeld situatie 2005

Uit de figuur kan worden afgeleid dat de totale uitgaven aan OOOV in 2005 circa €223 miljoen bedragen.

ontwikkeling sinds 2001

In vergelijking met de situatie in 2001 betekent dit een toename van de netto uitgaven¹⁸ aan overige openbare orde en veiligheid met circa €139 miljoen.

Van deze toename kan een beperkt deel (circa €14 miljoen) worden aangemerkt als 'reguliere' uitgavenstijging. Deze hangt overwegend samen met nominale ontwikkelingen en de ontwikkeling op de structuurkenmerken (omvang van het areaal, dichtheid van de bebouwing, e.d.) die van invloed zijn op overige openbare orde en veiligheid.

Het overige deel van de uitgavenstijging (circa €125 miljoen) heeft betrekking op daadwerkelijke extra uitgaven aan overige openbare orde en veiligheid. Deze uitgaven stijgen uit boven de reguliere ontwikkeling van de uitgaven van gemeenten.

5.3 Samenstelling van de reguliere ontwikkeling

5.3.1 Inleiding

De hiervoor benoemde reguliere uitgavenstijging van circa €14 miljoen in de periode 2001-2005 omvat nominale effecten en volume-effecten.

5.3.2 Nominale effecten

De gesignaleerde reguliere uitgavenstijging hangt in de eerste plaats samen met effecten op grond van nominale ontwikkelingen. Dit betreft de gevolgen van prijsstijgingen (personeel en materieel) in de periode 2001-2005 (in totaal ongeveer 13%). Voor de analyse is uitgegaan van de nominale ontwikkelingen zoals die in het kader van het gemeentefonds zijn gehanteerd. Er is steeds aangesloten bij de meest recente (mei/juni) circulaire, die gemeenten hanteren als basis voor de begroting van enig jaar. Ook is rekening gehouden met de relevante nacalculaties ten aanzien van de (tussentijdse) nominale ontwikkelingen.

5.3.3 Volume-effecten

Tot de volume-effecten rekenen we de ontwikkeling in de structuurkenmerken¹⁹ die van invloed zijn op overige openbare orde en veiligheid.

Als maat voor deze ontwikkeling is gebruik gemaakt van het subijkpunt voor overige openbare orde en veiligheid in het gemeentefonds. In totaal betreft het volume-effect circa 3% ten opzichte van het totale niveau in 2001.

18. Het betreft de totale bruto uitgaven minus de door gemeenten opgegeven baten (onder andere middelen GSB).

19. Het betreft met name het aantal woonruimten en de bebouwingsdichtheid (OAD).

5.4 Samenstelling van de extra uitgavenstijging

5.4.1 Inleiding

Na aftrek van de reguliere ontwikkeling (nominaal en volume) resteert een extra netto uitgavenstijging in de periode 2001-2005 van circa €125 miljoen. Deze extra uitgavenstijging kan – indicatief – worden uiteenge-
rafeld naar de volgende uitgavencategorieën, die inhoudelijk in het vervolg van deze paragraaf worden
toegelicht:

- A: toezicht/handhaving openbare orde en veiligheid en criminaliteitspreventie. Ongeveer driekwart van de extra uitgaven tussen 2001 en 2005 hangt met deze categorie samen;
- B: HALT. Deze categorie heeft een relatief beperkte betekenis (hooguit enkele procenten van de extra uitgaven);
- C: beleids-/planvorming integrale veiligheid. Ongeveer een vijfde deel van de extra uitgaven hangt met deze categorie samen;
- D: overige beschermende maatregelen openbare orde en veiligheid. Deze categorie heeft eveneens een beperkte betekenis (hooguit enkele procenten van de extra uitgaven).

indicatief karakter betekenis onderdelen

In de oorspronkelijke vragenlijsten was er behalve deze indeling in vier hoofdrubrieken ook sprake van een indeling in een aantal subonderdelen per hoofdrubriek. Door de uiteenlopende wijze van boeken en samenstellen van inhoudelijke producten bleken gemeenten onvoldoende in staat om deze gegevens op een vergelijkbare wijze aan te leveren, zodat hiervan op macro-niveau geen eenduidige onderverdeling binnen het cluster kan worden gegeven. De aanduiding van de betekenis van de hierboven genoemde vier hoofdrubrieken voor de uitgavenstijging is tegen deze achtergrond eveneens indicatief (met name tussen A en C kan er nog sprake zijn van enige overlap).

Het feit dat er binnen het cluster niet altijd sprake is van een eenduidige onderverdeling neemt overigens niet weg dat er goed is gelet op de afbakening tussen het taakgebied OOOV en alle overige taakgebieden. De afbakening die daarbij in dit onderzoek is gehanteerd, is in Bijlage A opgenomen.

5.4.2 Extra uitgaven aan toezicht/handhaving openbare orde en veiligheid en criminaliteitspreventie

Het grootste deel (circa driekwart) van de extra uitgaven van gemeenten in de afgelopen 4 jaar is besteed aan een intensivering van toezicht/handhaving van de openbare orde en veiligheid in het publieke domein. Daarnaast is er sprake van projecten gericht op criminaliteitspreventie.

Ten aanzien van de intensivering van toezicht/handhaving openbare orde en veiligheid kunnen de volgende belangrijke onderdelen worden genoemd:

- algemeen straattoezicht, meestal door stadswachten. Straattoezicht is vaak onderdeel van een bredere toezichtstaak waarin ook activiteiten kunnen vallen in het kader van parkeren, milieu, reiniging, verkeersveiligheid of toezicht op gemeentelijke eigendommen. Al deze overige activiteiten zijn in het kader van dit onderzoek naar het cluster overige openbare orde en veiligheid buiten beschouwing gelaten. Alleen uitgaven aan het bestrijden en voorkomen van onveilige situaties zijn voor dit onderzoek van belang. Ook bepaalde projecten die (deels) vanuit GSB-middelen worden gefinancierd kunnen daarbij relevant zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het bekostigen van - al dan niet particuliere initiatieven - om de veiligheid/leefbaarheid in de wijken te bevorderen (buurtpreventie). Overigens is alleen het deel van de uit-

gaven ten laste van de algemene middelen meegenomen in figuur 5.1, omdat het om netto-uitgaven gaat en niet om bruto-uitgaven inclusief bestedingen ten laste van specifieke uitkeringen.

Eén van de achtergronden van de uitgavenstijging van gemeenten aan straattoezicht is dat voormalige ID-banen in toenemende mate worden vervangen door reguliere banen. Ook hiervoor geldt dat alleen de uitgaven ten laste van de algemene middelen in figuur 5.1 zijn meegenomen. Uitgaven die worden gedekt uit specifieke middelen voor werkgelegenheid (werkdeel WWB) zijn gesaldeerd met dergelijke specifieke inkomsten en tellen derhalve niet mee;

- specifiek toezicht op bepaalde plaatsen en/of bij bepaalde evenementen. Meer specifieke vormen van toezicht waaraan gemeenten de afgelopen jaren extra algemene middelen zijn gaan besteden, zijn camera-toezicht (op bepaalde plaatsen in de openbare ruimte), extra politie-inzet rond bijvoorbeeld grote evenementen, en in bepaalde gevallen (met name de grootste steden) extra inzet van conducteurs/toezichthouders in het openbaar vervoer;
- handhaving APV/bijzondere wetten. Gemeenten besteden ook meer aan handhaving van de APV en bijzondere wetten. Zij geven momenteel hoge prioriteit aan deze categorie, onder andere door het opleiden van bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's)²⁰. Dit geldt ook voor de vergunningverlening en controle in het kader van bijzondere wetten. Hierbij gaat het voornamelijk om de Drank- en horecawet, coffeeshopbeleid en smart- growshops, en in mindere mate de Wet wapen en munitie, BIBOB en speelautomaten. Ook is er bij een aantal gemeenten sprake van een inhaalslag, waardoor aanzienlijke incidentele uitgaven ontstaan;
- criminaliteitspreventie. Gemeenten zijn ook extra aandacht gaan besteden aan criminaliteitspreventie. Naast extra toezicht (zie hierboven) zijn er meer gerichte activiteiten in dit verband. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan projecten – gericht op jeugdigen, veelplegers of andere risicogroepen zoals voetbalsupporters – om overlast terug te dringen. Naast voorlichting gaat het bijvoorbeeld om projecten gericht op gedragsverandering (bijvoorbeeld 'Doe Normaal' projecten) of projecten gerelateerd aan huis- en auto-inbraken (bijvoorbeeld 'Politiekeurmerk veilig wonen'). Ook preventief fouilleren kan in dit verband worden genoemd.

5.4.3 Extra uitgaven aan HALT (criminaliteitspreventie, jeugd en sanctie)

De extra uitgaven van gemeenten aan HALT vormen een zeer beperkt deel van de totale uitgavenstijging binnen OOOV (hooguit enkele procenten).

De regionale HALT-bureaus zorgen voor de tenuitvoerlegging van sancties op lichte wetsovertredingen, zoals winkeldiefstal en vandalisme, door jeugdigen (12 tot 18-jarigen). Het is de bedoeling dat van deze werkstraffen ook een preventieve werking uitgaat. Vrijwel alle gemeenten verlenen een jaarlijkse subsidie aan deze bureaus. Incidenteel geven gemeenten een extra vergoeding wanneer deze bureaus met tekorten kampen.

5.4.4 Extra uitgaven aan beleids-/planvorming integrale veiligheid

De totale extra uitgaven van gemeenten in de sfeer van beleids-/planvorming integrale veiligheid betreffen circa een vijfde deel van de totale uitgavenstijging aan OOOV tussen 2001 en 2005.

20. Ook wel GOA's (gemeentelijke opsporingsambtenaren) genoemd.

Het betreft daarbij met name de uitgaven aan beleidsmedewerkers/coördinatoren integraal veiligheidsbeleid en het opstellen van veiligheidsplannen. De feitelijke uitvoering van deze plannen hoort bij één van de andere onderdelen binnen OOOV of bij diverse andere taakgebieden van het gemeentefonds.²¹

Om de extra beleidsaandacht en uitgaven aan openbare orde en veiligheid goed te coördineren, hebben steeds meer gemeenten een centrale, coördinerende afdeling die de regie voert over het (integrale) veiligheidsbeleid. De bemensing van deze afdeling wordt tot het onderdeel beleids-/planvorming integrale veiligheid gerekend. Een dergelijke afdeling heeft vaak ook een verbindende functie met brandweerbijstand/crisisbeheersing, zorgtrajecten en tal van andere beleidsvelden (bijvoorbeeld met projecten in het kader van het Veiligheidshuis of in relatie tot de inrichting van de openbare ruimte en verkeersmaatregelen).

Ook het opstellen van (integrale) veiligheidsplannen, veiligheids- en leefbaarheidsmonitors en evaluaties van bepaalde projecten of middelen worden tot dit onderdeel gerekend. Het belang dat aan dit soort plannen en monitors/evaluaties wordt gehecht is de afgelopen jaren toegenomen. Veelal wordt ook geanalyseerd of de doelstellingen van de plannen zijn/worden gerealiseerd. Niet zelden worden hierbij politiestatistiek en uitkomsten van enquêtes in het kader van de subjectieve veiligheidsbeleving gepresenteerd.

Hoewel de afgelopen jaren de aandacht voor beleids-/planvorming integrale veiligheid is toegenomen, zijn de verschillen tussen gemeenten onderling nog aanzienlijk. Gemeenten die (nog) geen centrale afdeling veiligheid hebben ingericht, hebben vaak geen goed overzicht over het veiligheidsbeleid binnen de gemeente, daar deze activiteiten onder tal van afdelingen zijn ondergebracht. Bij diverse gemeenten wordt momenteel discussie gevoerd om een regisserende afdeling in het leven te roepen, terwijl andere gemeenten momenteel bezig zijn met reorganiseren. Behalve het al dan niet beschikken over een coördinerende afdeling zijn gemeenten regelmatig nog op zoek naar de juiste vorm voor de regie.

Eén en ander geeft aan dat de ontwikkelingen op dit beleidsterrein nog niet zijn uitgekristalliseerd.

5.4.5 Extra uitgaven aan overige beschermende maatregelen openbare orde en veiligheid

De omvang van de netto uitgaven die zijn verbonden met de overige beschermende maatregelen zijn beperkt, evenals de toename in de afgelopen jaren (hooguit enkele procenten van de totale extra uitgaven aan OOOV).

Tot de uitgaven aan overige beschermende maatregelen in het kader van de openbare orde en veiligheid worden met name dierenbescherming, strandveiligheid/reddingwezen, opsporing en ruiming van explosieven en lijkschouwing gerekend.

Op onderdelen kan er sprake zijn van incidentele factoren, met name in de sfeer van de opsporing en ruiming van explosieven. Hoewel de kosten gedeeltelijk worden gedekt door een subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan de tijdelijke eigen bijdrage van gemeenten relatief groot zijn.

Daarnaast kunnen bepaalde typen gemeenten hogere uitgaven hebben, met name in het geval van strandveiligheid/reddingwezen. De netto uitgaven (ten laste van de algemene middelen) hieraan zijn overigens veelal beperkt, zeker wanneer de extra inkomsten uit toeristenbelasting en/of parkeren in ogenschouw worden genomen.

21. Zoals maatschappelijke zorg (waaronder opvang, gezondheidszorg), volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, wegen/water (o.a. verkeersveiligheid), milieu, reiniging.

6 Verschillen tussen feitelijke netto uitgaven 2005 en uitkering gemeentefonds

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven dat er op elk van de onderdelen van het taakgebied openbare orde en veiligheid sprake is geweest van een relatief sterke toename in de feitelijke uitgaven tussen 2001 en 2005. Weliswaar hebben de rijksbijdragen uit de BDUR en enkele overige inkomstenbronnen ook een stijging laten zien, maar per saldo hebben deze ontwikkelingen ertoe geleid dat met name gemeenten relatief veel meer uitgaven ten laste van hun algemene middelen hebben gedaan.

Een belangrijke vraag daarbij is in hoeverre nu het netto uitgavniveau (ten laste van de algemene middelen van gemeenten) in 2005 wordt afgedekt door de uitkering uit het gemeentefonds.

De totale omvang van de algemene middelen voor het taakgebied openbare orde en veiligheid in 2005 is direct uit de voorgaande hoofdstukken af te leiden.

Uit de hoofdstukken 3 en 4 blijkt dat de totale inzet van algemene middelen van gemeenten voor het taakgebied brandweer en rampenbestrijding (incl. GHOR) circa 829 miljoen euro betreft (begrotingen 2005). Dit bedrag is als volgt samengesteld:

- brandweerdeel op regionaal niveau: 114 mln euro (90 mln inwonerbijdrage + 24 mln andere diensten);
- brandweerdeel gemeentelijk niveau: 705 mln euro;
- GHOR inwonerbijdrage: 10 mln euro.

Uit hoofdstuk 5 blijkt dat de totale inzet van algemene middelen voor het taakgebied overige openbare orde en veiligheid circa 223 miljoen euro betreft (begrotingen 2005).

In paragraaf 6.2 worden deze bedragen vergeleken met de inkomsten uit het gemeentefonds.

In paragraaf 6.3 wordt kort stilgestaan bij een aantal signalen over de verdere ontwikkelingen in de jaren na 2005.

6.2 Verschil tussen feitelijke netto uitgaven 2005 en uitkering gemeentefonds

berekening omvang uitkering gemeentefonds

Tegen de achtergrond van de sterke uitgavenstijgingen in de afgelopen jaren, zijn de netto uitgaven van gemeenten aan het taakgebied openbare orde en veiligheid aanmerkelijk hoger dan de uitkering die gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds. Ten behoeve van deze vergelijking is het totale ijkpunt voor openbare orde en veiligheid door Cebeon gesplitst in twee subijpunten: één voor brandweer/rampenbestrijding (inclusief het geneeskundige deel)²² en één voor overige openbare orde en veiligheid.²³

22. In aansluiting op het deel van het cluster OOV dat op functie 120 thuis hoort.

23. Bij de oorspronkelijke ijking was er ook sprake van twee deel-ijpunten. Het onderdeel overige openbare orde en veiligheid heeft betrekking op de uitgaven die op functie 140 thuishoren.

De uitkomst van deze deelpunten bedraagt in 2005:

- 628 mln euro voor brandweer en rampenbestrijding (incl. GHOR);
- 89 mln euro voor overige openbare orde en veiligheid.

In deze bedragen is rekening gehouden met de veronderstelde omvang van de inkomsten van gemeenten uit hun overige eigen middelen (OEM)²⁴ conform de systematiek van het gemeentefonds²⁵.

verschil feitelijke netto uitgaven met inkomsten volgens gemeentefonds

Uit het bovenstaande vloeit voort dat:

- de feitelijke netto uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding (inclusief het geneeskundige deel) circa €201 miljoen hoger zijn dan volgens de systematiek van het gemeentefonds (€829 miljoen minus €628 miljoen);
- de feitelijke netto uitgaven aan overige openbare orde en veiligheid circa €134 miljoen hoger zijn dan volgens de systematiek van het gemeentefonds (€223 miljoen minus €89 miljoen).

per saldo benodigde extra dekking uit andere bronnen

Het voorgaande betekent dat gemeenten per saldo een bedrag van ongeveer €335 miljoen aan algemene middelen op een andere wijze hebben moeten bekostigen. Zoals dit deelrapport laat zien, is het grootste deel van dit tekort ontstaan in de periode tussen 2001 en 2005.

Voor de dekking van dit bedrag hebben gemeenten de volgende mogelijkheden:

- extra stijging van eigen inkomsten OZB en OEM boven de normatief veronderstelde niveaus. Uit de periodieke onderhoudsrapporten (POR) van het gemeentefonds blijkt inderdaad dat voor gemeenten per saldo een duidelijke extra stijging is opgetreden voor zowel de OZB als de OEM;
- lagere uitgaven aan andere taakgebieden. Uit de POR-rapportages van het gemeentefonds blijkt niet dat hiervan sprake is geweest;
- het inzetten van (tijdelijke) extra inkomsten uit het BTW-Compensatiefonds (BCF) op het taakgebied openbare orde en veiligheid. Per saldo is er in de afgelopen jaren sprake geweest van een groter beroep van gemeenten op het BTW-Compensatiefonds dan de voorlopige uitname die in verband hiermee uit het gemeentefonds was gedaan. Deze extra financiële ruimte is per saldo – zo blijkt uit de financiële analyses – vooral ten gunste gekomen aan uitgaven in het cluster OOV²⁶.

De extra financiële ruimte in de sfeer van de OZB en het BCF die in de afgelopen periode de extra uitgavenstijging van gemeenten bij OOV mogelijk hebben gemaakt, zijn in de komende periode beperkt. De OZB is deels afgeschaft (gebruikersdeel woningen) en de tariefstijging voor de resterende onderdelen is gemaximeerd. Het tijdelijke voordeel in de sfeer van het BCF is door de nacalculatie vervallen, omdat de uitname uit het gemeentefonds is verhoogd.

eerste verdeelbeeld: verschil in volume probleem tussen typen gemeenten

In het vervolgtrajec zal nog uitgebreid worden ingegaan op de verdeelproblematiek. Daarbij wordt ook nader ingegaan op de achtergronden van de feitelijke uitgavenpatronen. Op dit moment kan echter al worden opgemerkt dat er sprake is van een ongelijke spreiding van de uitgavenontwikkeling in de afgelopen jaren en

24. Voor de omvang hiervan wordt er gewerkt met een voor alle gemeenten gelijk normatief kortingspercentage. Overigens kan dit percentage in de loop der jaren worden beïnvloed door taakmutaties.

25. Met inkomsten uit OZB wordt in de systematiek van het gemeentefonds afzonderlijk rekening gehouden (via een inhoudingsmaatstaf).

26. Hiermee wordt niet bedoeld aan te geven dat er op grote schaal sprake is geweest van bewuste besluitvorming van gemeenten om extra BCF-inkomsten specifiek aan OOV te besteden.

op grond daarvan ook een verschil in de afwijking tussen feitelijke uitgaven en de werking van het huidige gemeentefonds:

- voor het onderdeel brandweer/rampenbestrijding (inclusief het geneeskundige deel) is het beeld per saldo dat er voor gemeenten met minder inwoners sprake is van een groter verschil tussen feitelijke netto uitgaven en de ijkpuntsscore dan voor gemeenten met veel inwoners. Alleen voor de gemeenten met meer dan 250.000 inwoners (de G4) is er gemiddeld sprake van een lager feitelijk netto uitgavenniveau ten opzichte van de ijkpuntsscore²⁷;
- voor het onderdeel overige openbare orde en veiligheid is het beeld per saldo dat juist de gemeenten in de grootste inwonerklassen gemiddeld een wat grotere afwijking kennen ten opzichte van het ijkpunt. Met name de extra uitgaven van de vier grote steden vallen hier duidelijk op. Deze relatief hoge uitgaven vinden plaats tegen de achtergrond van een duidelijke probleemcumulatie. Er is niet alleen sprake van een intensievere aanpak, maar ook van een uitgebreidere set van maatregelen die tegelijkertijd worden ingezet dan in kleinere gemeenten (waar soms met name op een bepaald aspect de nadruk wordt gelegd).

In onderstaande tabel wordt dit nader in beeld gebracht.

Tabel 6.1. Spreiding verschil tussen feitelijke netto uitgaven en ijkpuntsscores naar inwonergroep voor Brandweer & rampenbestrijding (inclusief geneeskundige deel) respectievelijk Overige openbare orde en veiligheid (bedragen in euro's per inwoner)

<i>Inwonergroep</i>	<i>Brandweer & rampenbestrijding</i>	<i>Overige OOV</i>
<i>0 – 10.000 inwo</i>	26	4
<i>10 – 20.000 inwo</i>	18	5
<i>20 – 50.000 inwo</i>	14	5
<i>50 – 100.000 inwo</i>	15	5
<i>100 – 250.000 inwo</i>	12	6
<i>> 250.000 inwo</i>	-5	28
<i>Totaal</i>	12	8

6.3 Verwachtingen voor komende jaren

inleiding

In aanvulling op de gepresenteerde uitkomsten van dit onderzoek voor 2005 is het van belang om te vermelden dat de verwachting is dat er in 2005 nog geen einde is gekomen aan de sterke stijging van de uitgaven in de sfeer van openbare orde en veiligheid. Hoewel het niet duidelijk is in hoeverre er van een vergelijkbaar tempo sprake zal zijn, is er wel een aantal aspecten dat naar verwachting zal leiden tot een verdere toename van de uitgaven in de komende jaren. Deze worden hieronder benoemd.

regionaal niveau

Op regionaal niveau wordt gesignaleerd dat de komende jaren nog duidelijke inspanningen nodig zijn voor met name de verdere uitbouw van (multidisciplinair georganiseerde) veiligheidsregio's en de uitwerking van de regionale beheersplannen rampenbestrijding.

27. In dit verband kan onder meer worden verwezen naar de vervanging van een indicator uit de oorspronkelijke ijkpuntformule (de zogenaamde 'beroepsingroefactor') door een aantal andere verdeelmaatstaven (o.a. OAD en klantenpotentiëlen).

De wijze waarop deze inspanningen gestalte krijgen, kan uiteenlopen van een uitbreiding van formatie (met de daarmee samenhangende directe en indirecte kosten), hogere eisen aan de competenties van het personeel (met mogelijke gevolgen in de sfeer van opleiden en oefenen²⁸) tot de ontwikkeling en inzet van (meer) specialismen (met bijbehorende personele en materiële uitgaven).

Daarnaast blijven er naar verwachting inspanningen nodig voor specifieke projecten, bijvoorbeeld in het kader van terrorismebestrijding, modernisering van communicatie- en informatiesystemen (zoals breedbandtoepassingen, NMS²⁹ en ACIR³⁰) of voorbereidingen voor een influenzapandemie.

gemeentelijk niveau

Ook op gemeentelijk niveau kan er sprake zijn van een verdere kostenstijging als gevolg van het doorzetten van de lopende ontwikkelingen zoals een verdergaande professionalisering, toename van kosten van vrijwilligers (o.a. in relatie tot aantal uren oefenen³¹) en de mogelijke effecten van nieuwe CAO-afspraken op de uitgaven aan voormalig personeel en de regelgeving ten aanzien van de arbeidstijden op de kosten van personeel. Verder vormt de mogelijke overheveling van een groot deel van het personeel naar de regio in het kader van het beleid gericht op de ontwikkeling van veiligheidsregio's een aandachtspunt.

In de sfeer van overige openbare orde en veiligheid lijkt vooralsnog de aandacht eveneens eerder toe- dan af te nemen. Belangrijk aandachtspunt blijft daarbij wel dat gemeenten steeds meer allerlei taken in de sfeer van toezicht/handhaving rond het thema veiligheid combineren/integreren, terwijl de daadwerkelijke uitvoering van de taken mede op andere taakgebieden betrekking heeft³². Actuele thema's waarvoor gemeenten mogelijk meer inspanningen zullen verrichten in de komende jaren zijn de aanpak van hennepsteelt en radicalisering en het voorkomen van maatschappelijke onrust.

Opvallend beeld is dat er tussen individuele gemeenten duidelijk uiteenlopende beleidskeuzes worden gemaakt ten aanzien van de intensiteit en het type maatregelen/initiatieven in de sfeer van de overige openbare orde en veiligheid. Ook is er sprake van verschillen in het stadium van (organisatorische) ontwikkeling tussen gemeenten. Dit geeft aan dat de ontwikkelingen nog niet zijn uitgekristalliseerd en gemeenten nog 'zoeken' naar de beste oplossingen en maatregelen, mede in relatie tot het hiervoor benodigde niveau aan algemene middelen.

Tot slot kan worden opgemerkt dat mogelijke wettelijke verplichtingen voor integraal veiligheidsbeleid tot een verdere uitgavenstijging kunnen leiden.

Aandachtspunt voor de komende periode is dat aan de inkomstenkant de dekkingsmogelijkheden voor gemeenten om extra uitgavenstijgingen aan OOV op te vangen zijn beperkt door de restricties in de sfeer van de OZB en de verhoogde uitname uit het gemeentefonds in verband met de introductie van het BTW-Compensatiefonds (zie ook paragraaf 6.2).

28. Ook in de witte kolom

29. Nieuw meldkamersysteem.

30. Actieprogramma Coördinatie Informatievoorziening Rampenbestrijding.

31. Door de vergoedingensystematiek die de meeste gemeenten hanteren leiden extra aantallen uren oefenen direct tot hogere uitgaven aan vergoedingen voor vrijwilligers.

32. Dit vormt ook een aandachtspunt voor de verantwoording van de uitgaven in het kader van BBV/IV3.

Bijlagen

A Afbakening overige openbare orde en veiligheid

Het terrein van de Overige Openbare Orde en Veiligheid (OOOV) is voor dit onderzoek ingedeeld in vier categorieën:

- A. Handhaving, toezicht en preventie;
- B. HALT;
- C. Beleids-/planvorming integrale veiligheid;
- D. Overige beschermende maatregelen.

Hieronder is per categorie aangegeven welke uitgaven en inkomsten³³ tot het terrein van de OOOV worden gerekend respectievelijk welke daarbuiten vallen.

A. Handhaving, toezicht en preventie

Wel relevant zijn uitgaven en inkomsten van direct op bestrijding van criminaliteit/onveiligheid gerichte projecten, namelijk:

- a. stads/dorpswachten of andere vormen van straattoezicht, voor zover toezicht betrekking heeft op veiligheid (vaak deel van bredere toezichtstaak);
- b. extra politie-inzet;
- c. criminaliteitspreventie (projecten die verband houden met directe veroorzakers van onveiligheid zoals veelplegers en criminele/harde kern-jongeren, en/of zich richten op terugdringing van overlast m.b.t. veiligheid en intimidatie);
- d. cameratoezicht in openbare ruimten;
- e. handhaving en toezicht (handhaving APV, toepassing bestuurlijke boete, preventief fouilleren, straatverboden);
- f. bijzondere wetten (uitgifte vergunningen en toezicht op naleving van: drank- en horecawet, speelautomaten, bordelen, wapens en munitie; BIBOB);
- g. sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

Niet relevant zijn uitgaven en inkomsten van activiteiten waarbij het gaat om veiligheidsaspecten van op andere beleidsterreinen thuishorende activiteiten (en die op andere functies dan 140 behoren te zijn geboekt, bijvoorbeeld preventief snoeien van groen of een andere inrichting van de openbare ruimte) en/of die betrekking hebben op (na)zorg van bijvoorbeeld jongeren of verslaafden, derhalve:

- straattoezicht dat betrekking heeft op 'schoon' en 'heel' (functies 210, 560);
- parkeertoezicht (functie 214);
- milieutoezicht (functie 723);
- reinigingspolitie (functie 721);
- verkeersveiligheid (functie 211);
- zorg/opvang t.b.v. verslaafden en/of jongeren (functie 620).

B. HALT

Wel relevant zijn: uitgaven in inkomsten voor criminaliteitspreventie jeugd en sanctie (HALT).

Niet relevant zijn: uitgaven en inkomsten voor opvang of opvoedingsondersteuning jeugd.

33. Gemeenten dienden ook alle inkomsten uit specifieke geldstromen per onderdeel op te geven (cq. de uitgaven die hiermee zijn gefinancierd buiten beschouwing te laten).

C. Beleids-/planvorming integrale veiligheid

Wel relevant zijn uitgaven en inkomsten voor beleidsformulering OOOV, coördinatie integraal veiligheidsbeleid en het voeren van regie bij veiligheidsprojecten (bijv. in het kader van de strafrechtelijke opvang verlaafden).

Niet relevant zijn uitgaven en inkomsten voor:

- beleidsformulering en –coördinatie voor andere taakgebieden dan OOOV, zoals: brandweer en rampenbestrijding, crisisbeheersing, opvang of openbare ruimte (bijvoorbeeld parkeerbeleid);
- uitvoering van beleidsprogramma's.

D. Overige beschermende maatregelen

Wel relevant zijn: uitgaven en inkomsten voor:

- a. dierenbescherming;
- b. reddingswezen/strandbewaking;
- c. opsporing en opruiming explosieven;
- d. lijkschouwing;
- e. slachtofferhulp.

Niet relevant is: (inwoner)bijdrage GHOR.

Onderzoekstraject OOV: herijking verdeling gemeentefonds en BDUR

584005 - 026

Deelrapport 2

Cebeon, 3 juli 2007

V Voorwoord

Voor u ligt een rapport opgesteld door het onderzoeksbureau CEBEON. Dit rapport heeft als onderwerp de herijking van de verdeling van het gemeentefonds en de brede doeluitkering rampenbestrijding op het punt van de uitgaven die gemeenten en regio's doen op het terrein van brandweer en GHOR en voor 'overige uitgaven voor openbare orde en veiligheid'.

Omdat ik merk dat er rond dit onderwerp veel vragen leven die met name gaan over de samenhang met andere discussies op dit terrein hecht ik er aan daarover door middel van dit voorwoord zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen.

In de zogenaamde periodieke onderhoudsrapporten¹ gemeentefonds 2005 en 2006 is geconstateerd dat gemeenten meer uitgaven aan de bovengenoemde beleidsterreinen dan zij daarvoor via het gemeentefonds ontvangen. Deze constatering heeft er toe geleid dat in afstemming met de VNG aan CEBEON gevraagd is een onderzoek hiernaar in te stellen.

CEBEON heeft hierover gerapporteerd in het rapport *Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005*. Dit rapport gaat in op de vraag hoe de feitelijke netto uitgaven van de gemeenten en de regio's zich verhouden tot de bedragen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de brede doeluitkering die aan de genoemde terreinen kunnen worden toegerekend. Dit rapport concludeert dat de gemeenten en de regio's voor beide onderwerpen samen over 2005 een bedrag van €335 mln. meer uitgeven dan daarvoor uit het gemeentefonds wordt verdeeld en uit de brede doeluitkering ontvangen. Het rapport maakt inzichtelijk hoe de gemeenten de extra uitgaven voor brandweer en GHOR hebben kunnen dekken.

In een overleg tussen VNG en de beheerders van het gemeentefonds is in april 2006 besloten tot een toevoeging van €220 mln. aan het gemeentefonds tot en met 2009 en tot uitvoering van dit onderzoek. Eventuele verlenging van deze toevoeging wordt aan het nieuwe Kabinet overgelaten, dit onderzoeksrapport ondersteunt daarbij.

Naast de discussie over het beschikbaar te stellen bedrag is ook de vraag aan de orde hoe de verhouding moet zijn tussen de bedragen die via het gemeentefonds en via de brede doeluitkeringen worden verdeeld. Deze vraag betreft overigens uitsluitend de uitgaven voor brandweer en GHOR. De overige uitgaven voor openbare orde en veiligheid lopen immers volledig via het gemeentefonds. Over deze verhouding is advies gevraagd aan de Raad voor de financiële verhoudingen. In zijn advies legt de Raad een relatie met de inhoud van het wetsvoorstel veiligheidsregio's. Bij het afsluiten van dit rapport ligt het wetsvoorstel nog ter advisering voor bij de Raad van State. De besluitvorming over het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen komt aan de orde bij de verdere besluitvorming over het wetsvoorstel.

Het voorliggende rapport moet in deze context als volgt worden gezien. Het rapport geeft inzicht in een wenselijke verdeling van gemeentefonds en brede doeluitkering. Deze verdeling kan zowel op het huidige als op het eventueel verhoogde bedrag worden toegepast. Het gaat bij verdeelvraagstukken immers primair om relatieve verhoudingen. De door CEBEON ontwikkelde ijkpunten kunnen ook worden toegepast bij een gewijzigde verhouding tussen bekostiging via het gemeentefonds en de brede doeluitkering. De ontwikkelingen ten aanzien van volume, verdeling en verhouding van de financiering op het terrein van brandweer en GHOR werken op elkaar in. Het voorliggende rapport gaat louter over de verdelingsvraag en grijpt op geen enkele wijze vooruit op nog te nemen beslissingen over het beschikbare volume en de verhouding tussen gemeentefonds en brede doeluitkering. Het biedt wel voldoende basis om daarover (financieel) verantwoorde beslissingen te nemen

J. Maasland (ambtelijk opdrachtgever onderzoek)

1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 880 hoofdstuk B nr 2, blz. 29 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300 hoofdstuk B, nr 2 blz. 37

I Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	7
2 Vertrekpunten en onderzoeksaanpak	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Introductie van een aantal basisbegrippen	9
2.3 Belangrijke vertrekpunten.....	10
2.4 Algemene elementen van de onderzoeksaanpak.....	13
3 Geneeskundig deel BDUR	19
3.1 Inleiding.....	19
3.2 In beeld brengen bestaande scheefgroei.....	19
3.3 Uitkomsten nadere verschillenanalyse achterliggende factoren	21
3.4 Herziene verdeling geneeskundig deel BDUR	24
3.5 Aandachtspunten voor de toekomst	26
4 Brandweerdeel BDUR	27
4.1 Inleiding.....	27
4.2 In beeld brengen bestaande scheefgroei.....	27
4.3 Uitkomsten nadere verschillenanalyse achterliggende factoren	29
4.4 Herziene verdeling brandweerdeel BDUR.....	33
4.5 Aandachtspunten voor de toekomst	36
5 Nadere analyse van gemeentelijke uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding	39
5.1 Inleiding.....	39
5.2 In beeld brengen bestaande scheefgroei.....	39
5.3 Uitkomsten nadere verschillenanalyse achterliggende factoren	41
5.4 Nieuwe ijkpuntformule brandweer en rampenbestrijding.....	46
5.5 Aandachtspunten voor de toekomst	50
6 Overige openbare orde en veiligheid	51
6.1 Inleiding.....	51
6.2 In beeld brengen bestaande scheefgroei.....	51
6.3 Uitkomsten nadere verschillenanalyse achterliggende factoren	53
6.4 Nieuwe ijkpuntformule overige openbare orde en veiligheid	55
6.5 Aandachtspunten voor de toekomst	57
7 Uitkomsten herijking voor vier grote steden	59
7.1 Inleiding.....	59
7.2 Feitelijke omvang netto uitgaven vier grote steden en bestaande ijkpuntcores	59
7.3 Feitelijke netto uitgaven vier grote steden en herziene ijkpuntcores	60
Bijlagen	63
A Afbakening overige openbare orde en veiligheid	67

1 Inleiding

onderwerp van onderzoek

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Cebeon² een evaluatie-onderzoek naar de bekostigingssystematiek op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV) verricht. Enerzijds betreft dit de bekostiging via het gemeentefonds van gemeentelijke bestedingen aan brandweer en rampenbestrijding en aan overige openbare orde en veiligheid. Anderzijds gaat het om de systematiek van de doeluitkering rampenbestrijding (BDUR), waaruit een deel van de uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding (inclusief het geneeskundige deel) op regionaal niveau wordt bekostigd. Voor het regionale niveau is daarbij relevant dat momenteel een substantieel deel van de middelen door gemeenten wordt verstrekt (in de vorm van een algemene bijdrage aan de regio).

onderzoeksvragen en -fasering

De vragen die in het onderzoek centraal hebben gestaan, richten zich op aspecten van:

- A. het volume: het in beeld brengen van de ontwikkeling van de feitelijke uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding (inclusief het geneeskundige deel) en aan overige openbare orde en veiligheid in de periode 2001-2005, alsmede de belangrijkste kostencomponenten die achter deze uitgavenontwikkeling schuilgaan;
- B. de verdeling: het actualiseren van de verdeling van de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld en het vernieuwen van de systematiek van de doeluitkering rampenbestrijding. Hierbij is tevens van belang welke bestuurlijke keuzes worden gemaakt betreffende de vormgeving van veiligheidsregio's.

afzonderlijk deelrapport over volume ontwikkelingen 2001-2005

Over de volume ontwikkelingen is reeds eerder gerapporteerd in het eerste deelrapport '*Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005*'.³

In dit rapport is geconstateerd dat de toename van de feitelijke netto uitgaven van gemeenten en regio's⁴ aan het taakgebied brandweer en rampenbestrijding (inclusief geneeskundig deel) in de periode 2001-2005 substantieel hoger is uitgekomen dan de toename van de uitkering uit het gemeentefonds voor dit taakgebied cq. de BDUR.

Ook de gemeentelijke uitgaven aan het taakgebied Overige openbare orde en veiligheid (OOOV) zijn substantieel sneller gestegen dan de uitkering uit het gemeentefonds voor dit taakgebied.

De onderzoeksopzet en de achtergronden van deze uitgavenontwikkelingen zijn in het genoemde deelrapport nader toegelicht.

deelrapport herijking verdeling gemeentefonds en BDUR

In het voorliggende rapport wordt gebruik gemaakt van verzamelde gegevens voor het jaar 2005, die ook in het volumerapport zijn gebruikt, maar is de aandacht minder op de volumevraag gericht. Het gaat vooral om nadere analyses die tot doel hebben om een herijking van de verdeling tot stand te brengen in aansluiting op de situatie in het jaar 2005.

Belangrijke reden voor een herijking van de verdeling is dat niet alleen het volume van de feitelijke uitgaven duidelijk afwijkt van de uitkomsten van de verdeelmodellen in het gemeentefonds en de BDUR, maar dat er tevens sprake is van een duidelijke scheefgroei tussen typen gemeenten en regio's. Bij deze herijking wordt er

2. Ondersteund door Adviesbureau Van Dijke (AVD).

3. Cebeon, 20 september 2006.

4. Zowel brandweerregio's als GHOR-regio's.

vanuit de onderlinge samenhang van de geldstromen uit het gemeentefonds en de BDUR gekomen tot een voorstel voor een geactualiseerde verdeling van beide verdeelstelsels.

inhoud rapport

In dit rapport wordt verslag gedaan van de herijking van de verdeling van het gemeentefonds en de BDUR voor het taakgebied openbare orde en veiligheid. In dit kader wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- een aantal belangrijke vertrekpunten en algemene elementen van de onderzoeksaanpak (hoofdstuk 2);
- herijking verdeelformule geneeskundige deel van de BDUR (hoofdstuk 3);
- herijking verdeelformule voor het brandweerdeel van de BDUR (hoofdstuk 4);
- herijking gemeentelijke uitgaven brandweer en rampenbestrijding ten behoeve van gemeentefonds (hoofdstuk 5);
- herijking gemeentelijke uitgaven overige openbare orde en veiligheid ten behoeve van gemeentefonds (hoofdstuk 6);
- uitkomsten herijkingen voor vier grote steden (hoofdstuk 7).

2 Vertrekpunten en onderzoeksaanpak

2.1 Inleiding

Voor een goed begrip van de gehanteerde terminologie en de gevolgde onderzoeksaanpak wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de volgende onderwerpen:

- korte introductie van een aantal belangrijke begrippen (paragraaf 2.2);
- belangrijke vertrekpunten (paragraaf 2.3);
- algemene elementen van de onderzoeksaanpak (paragraaf 2.4).

2.2 Introductie van een aantal basisbegrippen

In het onderstaande wordt een aantal basisbegrippen toegelicht die in deze rapportage worden gebruikt.

indeling taakgebied in onderdelen

Het totale taakgebied openbare orde en veiligheid is verdeeld in de volgende onderdelen:

- de gemeentelijke uitgaven aan lokale taken van brandweer en rampenbestrijding;
- de regionale uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding door brandweerregio's;
- de regionale uitgaven aan het geneeskundige deel van de rampenbestrijding door GHOR-regio's;
- de gemeentelijke uitgaven aan overige openbare orde en veiligheid (OOOV) in de sfeer van handhaving, toezicht en preventie; HALT; beleids-/planvorming integrale veiligheid; overige beschermende maatregelen.⁵

uitgaven en inkomsten

Bij de herijking van de verdeling voor de gemeentelijke uitgaven staan de netto uitgaven centraal. Onder netto uitgaven wordt het deel van de uitgaven verstaan dat gedekt wordt uit algemene inkomsten⁶ van gemeenten. Per saldo betreft het de bruto uitgaven minus de direct taakgerelateerde inkomstenbronnen, zoals specifieke uitkeringen, leges, heffingen, vergoedingen voor dienstverlening aan derden e.d.

Bij de herijking van de uitgaven voor de BDUR wordt gekeken naar de bruto uitgaven minus alle overige direct taakgerelateerde inkomsten (naast de BDUR uitkering), zoals vergoedingen voor specifieke dienstverlening (incl. zogenaamde 'plustaken').

In deze rapportage zijn de 'feitelijke (netto-)uitgaven' gebaseerd op de begrotingscijfers 2005 (zie ook paragraaf 2.3.1). In vergelijkingen met de inkomsten uit ijkpunten wordt bij het 'huidige ijkpunt' bedoeld het bedrag dat gemeenten op grond van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds (2005) beschikbaar hebben voor het taakgebied⁷. Bij de nieuwe ijkpuntcores gaat het om de uitkomst van de nieuw voorgestelde verdeelformules⁸.

5. Zie ook Bijlage A.

6. De belangrijkste algemene inkomstenbron voor gemeenten is het gemeentefonds. Daarnaast hebben gemeenten ook algemene inkomsten uit de onroerend zaakbelasting (OZB) en een aantal overige algemene inkomstenbronnen (OEM: overige eigen middelen).

7. Dit is inclusief de veronderstelde inkomsten uit de overige eigen middelen (OEM).

8. Deze zijn eveneens inclusief OEM.

uitgaven en inkomsten in euro's per inwoner

In dit rapport worden, zoals gebruikelijk is bij herijkingen, uitgaven- en inkomstenpatronen van typen gemeenten en regio's telkens uitgedrukt in euro's per inwoner. De reden hiervoor is niet dat de indicator inwoners de belangrijkste verklarende factor voor de uitgaven is, maar omdat het een gangbare werkwijze is om de relatieve omvang tussen verschillende typen overzichtelijk in beeld te brengen. Ook in de bestuurlijke beeldvorming over de ernst van afwijkingen en omvang van herverdeeleffecten is het gebruikelijk om met deze presentatievorm te werken.

Voordeel van deze eensluidende presentatiewijze voor alle onderdelen in de rapportage (ijkpunten gemeentefonds en herijkingen onderdelen BDUR) is dat er ook eenvoudiger een totaalbeeld kan worden verkregen van onderdelen tezamen.

2.3 Belangrijke vertrekpunten

2.3.1 Algemene vertrekpunten

herijking huidige situatie zonder verdergaande regionalisering

Als algemeen vertrekpunt voor de onderzoeksresultaten in dit rapport is meegegeven dat er sprake is van een herijking voor de uitgangssituatie in 2005, waarin er nog geen sprake is van verdergaande regionalisering. Dit betekent dat de nieuwe ijkpunten aansluiten bij de bestaande situatie ten aanzien van de taakverdeling en financieringswijze in 2005. Voor de financiering van de regio's betekent dit dat als vertrekpunt wordt gehanteerd dat er sprake is van een zogenaamde hybride systematiek, waarin de regionale uitgaven enerzijds worden gedekt uit de BDUR uitkering en anderzijds uit de gemeentelijke (inwoner-)bijdragen⁹. In deze rapportage worden daarbij ook geen wijzigingen aangebracht in de omvang van de BDUR ten opzichte van de bestaande situatie.

herijking in dynamische omgeving

De herziening van de verdeling vindt plaats in een situatie waarin ontwikkelingen nog niet zijn uitgekristalliseerd. Zowel bij de gemeenten als bij de brandweerregio's (waaraan gemeenten financieel bijdragen) vinden er tal van ontwikkelingen/activiteiten plaats die nog niet tot een structureel eindbeeld hebben geleid. Dit ontwikkelingstraject kan tussen individuele gemeenten en regio's in een verschillend tempo verlopen, hetgeen met zich brengt dat er tussen individuele gemeenten of regio's (ook van een vergelijkbaar type) soms sprake is van relatief grote verschillen in uitgavenniveaus. Daarbij kunnen ook meer pragmatische achtergronden een rol spelen, bijvoorbeeld een gebrek aan voldoende (financiële) middelen om bepaalde aspiraties te kunnen realiseren of een bewuste keuzes om rustig aan een verdere uitbouw en invulling van organisatie en kwaliteit te werken.

Dit laat echter onverlet dat er nu reeds sprake is van een duidelijke scheefgroei¹⁰ (zie hierna), waarvoor het wenselijk is om deze zo snel mogelijk recht te trekken. Daarbij wordt via de verschillenanalyses zo goed mogelijk rekening gehouden met het feit dat ontwikkelingstrajecten tussen individuele gemeenten/regio's kunnen variëren. Dit betekent dat er een herziene verdeling wordt ontwikkeld die weer zoveel mogelijk bij de tijd is.

9. Zowel bij de brandweerregio's als de GHOR-regio's wordt gewerkt met zogenaamde inwonerbijdragen. Het exploitatietekort op de begroting wordt via een gelijk bedrag per inwoner versleuteld over de deelnemende gemeenten.

10. In volume cq in relatieve verdeling tussen typen regio's en gemeenten.

Tevens wordt er aandacht geschonken aan mogelijke ontwikkelingen die de komende periode van invloed kunnen zijn op de verdeling. Voorzover deze nu reeds kunnen worden verwacht worden ze onder de aandacht gebracht, zodat deze aspecten bij de besluitvorming over de invoering van de herziene verdeling kunnen worden meegewogen.

verdeelvraagstuk versus volumevraagstuk

Om de relatieve invloed van de diverse te honoreren externe factoren in beeld te krijgen dient te worden aangesloten op de meest recente inzichten in de maatschappelijke stand van zaken op het taakgebied Openbare orde en veiligheid. Daarom is als basis voor de herijking gekozen om gebruik te maken van de uitgavenpatronen in het jaar 2005. Bij het ontwikkelen van de ijkpunten zal worden aangegeven hoe de herziene verdeelformules aansluiten op deze feitelijke uitgavenpatronen. Daarmee wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de verdeelformules tot stand zijn gekomen.

Dit laat echter onverlet dat het om verdeelformules gaat, die ook kunnen worden toegepast op een ander – beschikbaar gesteld – volume voor de verdeling dan de feitelijke omvang van de uitgaven in 2005. Ter illustratie is voor de gemeentelijke ijkpunten in deze rapportage ook aangegeven welke uitkomsten er zouden resulteren indien de verdeling zou worden toegepast op het totale volume dat met de huidige ijkpunten wordt verdeeld. De herziene verdeelformules geven steeds de relatieve posities van individuele gemeenten ten opzichte van elkaar weer, aansluitend bij de meest recente inzichten. Over verdeling en volumes kan desgewenst afzonderlijk worden besloten.

2.3.2 Vertrekpunten herijking BDUR

Ten aanzien van de herijking van de BDUR zijn de volgende vertrekpunten van belang.

gebiedscongruentie met politieregio's

Net als in huidige BDUR dient bij de herijking de honorering van bijdragen uit de BDUR te worden afgestemd op een indeling van de regio's die gelijk is aan die van de politieregio's (gebiedscongruentie). Voor afwijkingen daarin wordt op dezelfde wijze als voorheen gecorrigeerd (met name bij toedeling van vaste bedragen is dit relevant).

externe effecten via BDUR verdisconteren; egaliseren benodigde inwonerbijdragen

In de analyses ten behoeve van de herijking van de verdeling wordt gezocht naar regionale uitgavenverschillen waarmee in de verdeling rekening dient te worden gehouden¹¹. De regio's hebben als belangrijkste financieringsbron naast de BDUR zogenaamde inwonerbijdragen van deelnemende gemeenten. Deze algemene inwonerbijdragen worden gebruikt om de begroting sluitend te maken. Tegen deze achtergrond is als vertrekpunt gekozen dat alle te honoreren externe invloeden via de verdeling van de BDUR worden gehonoreerd, zodat er geen verschillen hoeven te bestaan in de benodigde inwonerbijdragen tussen regio's (afgezien van afwijkende eigen keuzes van regio's). Dit vertrekpunt kent twee voordelen:

- enerzijds wordt voorkomen dat er (te honoreren) regionale verschillen in uitgavenpatronen (verstoring) doorwerken in de gemeentelijke uitgavenpatronen. Omdat ook de gemeentelijke uitgaven dienen te worden herijkt wordt een mogelijke verstoring op grond van een scheve verdeling van de BDUR op deze wijze uitgezuiverd;
- anderzijds wordt bereikt dat voor alle regio's (en alle gemeenten) in beginsel een gelijke inwonerbijdrage relevant is naast de uitkering uit het BDUR om het regionale takenpakket te kunnen bekostigen (afgezien van afwijkende eigen regionale invullingen/keuzes). Dit biedt tevens informatie aan de re-

11. Het betreft daarbij vooral verschillen die worden veroorzaakt door externe factoren, niet door eigen afwijkende keuzes van regio's zelf.

gio's over het niveau van de bijdragen die ze van gemeenten kunnen verwachten (uitgaande van de huidige financieringswijze en taakverdeling).

samenhang brandweerdeel en geneeskundige deel BDUR

De toedeling van middelen voor het brandweerdeel en geneeskundige deel maken onderdeel uit van één brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR) aan de veiligheidsregio's in oprichting. De uitkomsten van de herijking kunnen per regio dan ook voor beide onderdelen in samenhang worden beoordeeld. Wel worden er separate verdeelformules opgesteld, zodat de uitkomsten van de herijking afzonderlijk kunnen worden beoordeeld.

Overigens kan worden opgemerkt dat het onderscheid bij diverse regio's tussen het brandweerdeel en het geneeskundige deel al duidelijk aan het vervagen is.

2.3.3 Vertrekpunten herijking gemeentelijke uitgaven

Ten aanzien van de herijking van de gemeentelijke uitgaven zijn de volgende vertrekpunten van belang.

gemeentelijke uitgaven opschonen voor herverdeeleffecten BDUR

Omdat de gemeentelijke inwonerbijdragen aan brandweerregio's en GHOR ook onderdeel uitmaken van de gemeentelijke uitgaven die worden geheerijkt is het van belang dat vooraf rekening wordt gehouden met eventuele wijzigingen die in de verdeling van de BDUR¹² optreden. Immers, wanneer de regio's een ander bedrag van het Rijk ontvangen zullen ze voor de dekking van hun uitgaven direct een ander beroep op de gemeenten doen. De inwonerbijdrage is immers de enige andere inkomstenbron waarmee de regionale begroting sluitend gemaakt kan worden. Wanneer de regio op grond van de herijking uit de BDUR meer middelen gaat ontvangen, zal er een lagere inwonerbijdrage mogelijk zijn en vice versa. Om deze reden wordt voorafgaand aan de herijking van de gemeentelijke uitgaven het herverdeeleffect in de BDUR per regio vertaald naar de uitgavenpatronen van de deelnemende gemeenten. Dit betekent dat het (positieve of negatieve) herverdeeleffect in euro's per inwoner naar elke deelnemende gemeente als bedrag per inwoner wordt omgeslagen. Dit bedrag wordt verrekend met de feitelijke uitgaven van de individuele gemeenten in 2005. Een positief herverdeeleffect in de BDUR betekent dat de gemeentelijke uitgaven worden verlaagd (er zal straks immers een lagere inwonerbijdrage nodig zijn omdat de BDUR toeneemt); een negatief herverdeeleffect betekent dat de gemeentelijke uitgaven worden opgehoogd (er is immers een hogere inwonerbijdrage nodig). Deze aldus gecorrigeerde stand vormt de basis voor de herziening van het gemeentelijke ijkpunt voor de uitgaven aan het onderdeel brandweer en rampenbestrijding.

Zonder deze correctie zou ten onrechte tweemaal dezelfde correctie plaatsvinden (éénmaal in de BDUR en éénmaal in het gemeentefonds).

ijkpunten worden ontwikkeld exclusief de vier grote steden

Net als bij alle andere onderzoeken naar ijkpunten voor het gemeentefonds vindt de ontwikkeling van de herziene ijkpunten plaats exclusief de vier grote steden. Dit houdt verband met de bijzondere positie van de vier grote steden in het verdeelstelsel¹³. Nadat de herziene ijkpuntformules zijn opgesteld worden ze ingevuld voor de vier grote steden, zodat kan worden beoordeeld in hoeverre er aanvullende maatregelen nodig zijn voor deze steden. Vanuit de bijzondere positie van de vier grote steden kan dit beeld worden beoordeeld aan

12. Het betreft zowel de herziening van de verdeling voor het brandweerdeel als het GHOR-deel.

13. In verband met extra en extra intensieve taken kennen deze steden elk een eigen vast bedrag in het gemeentefonds. Voor het onderhavige taakgebied openbare orde en veiligheid geldt voorts dat de formule niet onverkort op de vier grote steden kan worden toegepast (vooral vanuit de werking van OAD en regionale klantenpotentiëlen die voorheen in belangrijke mate de werking van de zogenaamde 'beroepsingroefactor' uit het oorspronkelijke ijkpunt hebben overgenomen).

de hand van het totaalbeeld (voor de vier steden als groep) voor de beide subformules (brandweer en OO-OV).¹⁴

2.4 Algemene elementen van de onderzoeksaanpak

2.4.1 Inleiding

In het onderstaande wordt een aantal algemene elementen ten aanzien van de onderzoeksaanpak nader toe gelicht. Waar relevant wordt er overigens ook verwezen naar de eerder uitgebrachte rapportage over de uitgavenontwikkeling 2001-2005.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- uitgavenanalyse (paragraaf 2.4.2);
- verschillenanalyse (paragraaf 2.4.3);
- standaardopzet rapportage uitkomsten (paragraaf 2.4.4).

2.4.2 Uitgavenanalyse

Voorafgaand aan de analyses te behoeve van de herijking van de verdeling is een uitvoerige uitgavenanalyse verricht. In deze voorafgaande fase zijn de uitgaven- en inkomstengegevens van de gemeenten en regio's zoveel mogelijk op vergelijkbare wijze geordend (naar allerlei uitgavenonderdelen) en heeft er een opschoning plaatsgevonden voor diverse verstorende elementen. De werkzaamheden en belangrijke aandachtspunten hierbij zijn reeds verwoord in het volume-rapport 2001-2005. Hoofdelementen daarbij zijn daarbij geweest:

- het opschonen voor verschillen in boekingen in uitgaven en inkomsten op andere functies;
- incidentele uitgaven en inkomsten. Er is ook gevraagd naar mogelijke (substantiële) incidentele uitgaven- en inkomstencomponenten, zodat bij de verschillenanalyses beter kan worden nagegaan in hoeverre bepaalde afwijkingen in het analysejaar samenhangen met dergelijke componenten;
- het onderkennen van verschillen in bepaalde 'marktgerichte' taken. Tussen regio's/gemeenten kunnen er verschillen optreden in uitgavenniveaus in verband met het in meer of mindere mate verrichten van taken waar een betaling/vergoeding voor het gebruik tegenover staat. Belangrijke voorbeelden zijn het verzorgen van opleidingen, openbare meldsystemen (bijdragen van bedrijven), dienstverlening aan derden en dergelijke. Hiermee wordt rekening gehouden door bij extra uitgaven ook te letten op de extra inkomsten;
- bij de gemeentelijke uitgaven is bijzondere aandacht geschonken aan het onderscheiden van de relevante taakonderdelen binnen het cluster overige openbare orde en veiligheid ten opzichte van andere clusters (o.a. zorg/welzijn) en de inzet van middelen vanuit het GSB. Bijgevoegd is nogmaals een bijlage (A) met de afbakening die in overleg met de opdrachtgever en begeleidingscommissie is gehanteerd;
- bij de regionale uitgaven is bijzondere aandacht geschonken aan het opschonen voor verschillen in 'pluspakketten'. Met name bij de brandweertaken is er sprake van verschillen in de mate waarin regio's bepaalde gemeentelijke taken vervullen. Dit vindt veelal plaats in de vorm van 'pluspakketten', waardoor ook de bijdragen van gemeenten aan de regio kunnen verschillen. In het onderzoek is hiermee rekening gehouden, door deze uitgaven te laten specificeren (onder de noemer 'pluspakketten'). De betreffende uitgaven dienen buiten beschouwing te worden gelaten bij het analyseren van de werking van de BDUR.. Daarom is hiervoor gecorrigeerd.

14. Zie hoofdstuk 7 van deze rapportage.

Met name bij kleinere regio's (met relatief veel kleinere gemeenten) is dit een relatief groter bedrag per inwoner dan bij grotere regio's (met grote centrumgemeenten)¹⁵.

2.4.3 Verschillenanalyse

uiteenrafelen van wel en niet expliciet te honoreren (externe) factoren

Behalve verschillen in ontwikkelingstrajecten kunnen ook verschillen in eigen keuzes aangaande de te realiseren zorgniveaus, incidentele elementen en/of de inrichting van de organisatie aanleiding geven tot verschillen tussen gemeenten/regio's in uitgavenpatronen in het analysejaar (2005). Tegen deze achtergrond is gekozen voor de methode van de verschillenanalyse, waarin de verschillen in uitgavenpatronen worden uiteengehaald in enerzijds wel te honoreren verschillen in het financiële ijkpunt op grond van externe factoren en anderzijds niet te honoreren verschillen als gevolg van verschillen in eigen keuzes. Het betreft dezelfde onderzoeksmethode die ook ten grondslag ligt aan alle andere ijkpunten voor de verdeling van het huidige gemeentefonds en de BDUR. Centraal daarin staat dat tussen gemeenten (en regio's) in de verdeling wel rekening wordt gehouden met kostenverschillen die worden veroorzaakt door invloeden van 'externe' aard, zoals effecten van wet- en regelgeving alsmede van uiteenlopende structuurkenmerken, maar niet met effecten van eigen beleidskeuzes voor afwijkende invullingen van de organisatie of voorzieningenniveaus. Tot niet te honoreren uitgavenverschillen als gevolg van 'eigen keuzes' behoren ook verschillen in intensiteit van (regionale) samenwerking cq. verschillen in de voortgang van (regionale) ontwikkelingstrajecten.

Bij de ontwikkeling van nieuwe ijkpunten wordt daarom aangesloten bij de gemiddelde efficiency en voorzieningenniveaus van gemeenten/regio's. Er is geen sprake van een onderzoek dat alleen de meest efficiënte niveaus dient te bepalen en honoreren (dit is een ander type onderzoek).

Overigens wordt voor de verschillenanalyse niet alleen gebruik gemaakt van financiële gegevens, maar ook van allerlei opgevraagde achtergrondinformatie, zoals aantallen fte's, prestatie/kwaliteitskenmerken (zoals het aantal kazernes, percentage uitrukken binnen de normtijden, het aantal oefeningen en de integratie van meldkamers) en opgevraagde beleidsstukken (waaronder begrotingen, meerjarenplannen, beleidsnota's veiligheid, regionale beheersplannen rampenbestrijding en risicoanalyses, organisatieplannen, en opleiding-, oefening- en trainingsplannen).

In het kader van de verschillenanalyses zijn in aansluiting op het volume onderzoek tevens aanvullende vragen over de financiële opgaven over 2005 gesteld aan gemeenten en regio's om een nader beeld te verkrijgen van relevante achtergronden¹⁶. Ook is gevraagd naar specifieke kostenverhogende risicofactoren en verwachtingen over toekomstige uitgavenontwikkelingen.

indeling gemeenten/regio's in een aantal typen

Bij het uiteenrafelen van verschillen in uitgavenniveaus tussen gemeenten/regio's wordt onder meer gebruik gemaakt van een indeling in een aantal groepen met uiteenlopende structuurkenmerken. Met behulp hiervan kan het iteratieve zoekproces naar oorzaken van de uitgavenverschillen gerichter verlopen. Daarbij kan enerzijds met behulp van de verschillen in uitgavenniveaus tussen groepen nader inzicht worden verkregen in invloeden van structuurkenmerken op uitgavenniveaus. Anderzijds kan door middel van analyse van verschillen binnen groepen (tussen individuele gemeenten/regio's) nader inzicht worden verkregen in effecten van

15. Voor verschillende inwoner groottegroepen blijkt het verloop als volgt te zijn: voor de kleinste regio's (minder dan 570.000 inwoners) gemiddeld circa 1,9 euro per inwoner, voor middelgrote regio's circa 0,8 euro per inwoner en voor de grootste regio's (meer dan 870.000 inwoners) circa 0,5 euro per inwoner.

16. Deze nadere vragen hebben geen wijzigingen opgeleverd ten aanzien van de inzichten in de totale gerapporteerde uitgavenvolumes. Wel hebben enkele regio's naar aanleiding van gestelde vragen de 'labeling' van de geldstroom van gemeenten naar brandweerregio's bijgesteld, waardoor een iets groter bedrag (in totaal enkele miljoen euro's) verband houdt met 'plustaken' in plaats van algemene inwonerbijdragen.

verschillen in eigen keuzes. Door het (zoek)proces in een aantal stappen te doorlopen, kunnen ook effecten van meerdere structuurkenmerken tegelijkertijd worden bestudeerd.

Aangezien het gaat om een herijking van een bestaand verdeelmodel, kan gebruik worden gemaakt van reeds eerder opgedane inzichten, onder meer bij de ontwikkeling van de huidige verdeelsystematiek. Het doel van de analyses blijft natuurlijk om de bestaande verdeling waar nodig bij te stellen cq. aan te vullen om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de huidige situatie van te honoreren elementen.

Om te verkennen in hoeverre er sprake is van scheefheden in de verdeling (naast een reeds geconstateerd volume verschil) worden de belangrijkste elementen in de huidige verdeling gebruikt om gemeenten/regio's in een aantal typen in te delen en dit in beeld te brengen. Zowel bij de analyse van de verschillende typen gemeenten als regio's betreft het de volgende elementen:

- een gebruikelijke standaardindeling van gemeenten/regio's in inwoner groottegroepen. Behalve verschillen in volume (aantal inwoners/woningen) kan hiermee ook naar mogelijke schaafeffecten worden gekeken. Er is namelijk sprake van bepaalde schaalnadelen voor kleine gemeenten/regio's. Dit negatieve schaafeffect heeft er mee te maken dat in alle gemeenten/regio's, ongeacht het aantal inwoners, een aantal basisfuncties dienen te worden vervuld. Dit betekent dat er per inwoner hogere kosten zijn voor gemeenten/regio's met een kleiner inwonertal. In de huidige verdeelformules voor het gemeentefonds en BDUR komt dit aspect vooral tot uitdrukking door het opnemen van een vast bedrag;
- de mate van stedelijkheid binnen de bebouwde kom¹⁷. Hiermee kan zowel een relevante indeling worden gemaakt naar typen gemeenten (mate van verstedelijking) als naar typen regio's (plattelandregio's versus zeer verstedelijkte gebieden). Zowel in de verdeelformule voor het gemeentefonds wordt met dergelijke verschillen rekening gehouden.

wel te honoreren factoren in de vorm van structuurkenmerken

Nadat met deze elementen een eerste beeld is verkregen van de bestaande scheefheden en de noodzaak om daar iets aan te doen wordt vanzelfsprekend in de verdere verschillenanalyses ook voor allerlei andere mogelijke factoren bezien in hoeverre deze een (gewijzigde) rol in de verdeling zouden moeten krijgen. Daarbij is het de bedoeling om relevante factoren zoveel mogelijk in termen van structuurkenmerken te vangen, zodat deze objectieve factoren in de verdeelformule kunnen worden ondergebracht en elk jaar kunnen worden geactualiseerd om ook in dynamisch opzicht een gewenste ontwikkeling teweeg te brengen in de verdeling.

In het kader van dit uitgebreide zoekproces wordt onder meer aandacht besteed aan enkele structuurkenmerken die reeds eerder onder de aandacht zijn gebracht dan wel als aandachtspunt bij de geformuleerde onderzoeksopdracht zijn meegegeven. Het betreft onder meer de volgende gemeentelijke structuurkenmerken:

- de mate van uitgestrektheid (veel buitengebied¹⁸) met bijzondere aandacht voor meerkernigheid¹⁹;
- het al dan niet aanwezig zijn van een historische kern.

Voor het onderdeel OOOV wordt voorts aandacht besteed aan:

- de sociale structuur van de bevolking (op basis van lage inkomens en minderheden). Dit gebeurt onder meer tegen de achtergrond van de middelen voor veiligheid vanuit het GSB (bij de verdeling daarvan spelen ook sociale kenmerken een belangrijke rol).

17. Op basis van de omgevingsadressendichtheid (OAD).

18. Op basis van de aanwezige oppervlakte land plus binnenwater per inwoner.

19. Op basis van het aantal kernen.

aandacht voor specifieke risico's

Behalve voor een aantal relevante structuurkenmerken die duidelijke verschillen in uitgavenniveaus indiceren, is er ook aandacht voor de mogelijke invloed van meer specifieke risicofactoren. Hiertoe is onder meer aan gemeenten/regio's gevraagd om aan te geven welke specifieke risico's relevant zijn en welke extra bedragen hiermee zijn gemoeid. In de verschillenanalyse wordt bekeken in hoeverre dergelijke specifieke risicofactoren voor extra honorering in aanmerking komen. Daarvoor dient er vanzelfsprekend voldoende helderheid te bestaan over de (omvang en noodzaak van) extra uitgaven, over de vraag of er bij vergelijkbare gemeenten/regio's ook vergelijkbare patronen aanwezig zijn, en of er voldoende objectivering via bepaalde indicatoren mogelijk is. De bedoeling is om niet te vervallen in casuïstiek, waarbij extra bedragen aan bepaalde unieke objecten (bijvoorbeeld een tunnel of een bepaald bedrijf) worden gekoppeld. Gezocht is naar indicatoren die volgens de spelregels van objectieve verdeelmodellen op globale wijze een compensatie bieden voor evidente externe kostenverhogende omstandigheden.

gemeentegrensoverstijgende risicofactoren

Bij de meer specifieke risicofactoren kan er ook sprake zijn van bepaalde gemeentegrensoverschrijdende aspecten. Ook voor activiteiten die op dit moment rechtstreeks door gemeenten worden bekostigd is nader bekeken op welke schaal cq in welke omgeving dergelijke specifieke risico's zich voordoen. Wanneer bepaalde situaties/objecten (bijvoorbeeld tunnels) zich bevinden binnen de dekkingsgebieden van kazernes die toch al goed bezet zijn in verband met een dichtbevolkte/bebouwde omgeving zal er over het algemeen minder aanleiding zijn om extra voorzieningen te treffen. Wanneer er echter sprake is van een dunbevolkt gebied en de specifieke risico's/objecten zich buiten de reguliere dekkingsgebieden bevinden kan er eerder aanleiding zijn om extra voorzieningen te treffen. Naarmate het meer om gemeentegrens overstijgende aspecten/voorzieningen gaat, ligt het daarbij voor de hand om extra bedragen aan de regio toe te kennen, die dan vervolgens individuele gemeenten met deze extra risico's kunnen ondersteunen en de eventuele inzet vanuit meerdere gemeenten kan coördineren.

niet te honoreren factoren

Net als in de bestaande verdeelformules wordt een aantal factoren die niet - of niet direct - herkenbaar zijn niet in de herziene ijkpuntformule gehonoreerd.

In algemene zin kunnen de redenen hiervoor van uiteenlopende aard zijn:

- er kan in de verschillenanalyse zijn gebleken dat er geen aanvullende betekenis uitgaat van een bepaalde factor/aandachtspunt. De (eventuele) verschillen in kostenniveaus kunnen reeds door andere indicatoren gehonoreerd worden of blijken in de praktijk niet herkenbaar tot verschillen te leiden tussen (typen) regio's. Enkele voorbeelden hiervan zijn:
 - voor gemeenten wordt in het herziene ijkpunt voor brandweer niet langer rekening gehouden met de aanwezigheid van een historische kern. Met het honoreren van de hogere uitgavenniveaus via onder meer de maatstaf OAD (omgevingsadressendichtheid) is er niet langer een toegevoegde waarde voor het opnemen van een score voor deze maatstaf. Het zelfde geldt voor de maatstaf bewoonde oorden 1930;
 - voor regio's blijkt de aanwezigheid van aangrenzende regio's in het buitenland (bijvoorbeeld met risicovolle bedrijvigheid) met mogelijke extra risico's geen aanvullende factor van betekenis;
- bepaalde verschillen worden niet veroorzaakt door externe factoren, maar hangen samen met eigen keuzes van gemeenten/regio's (soms vanuit een langere historie). Dergelijke verschillen worden wel gerespecteerd, omdat de regio's vrij zijn in de besteding van hun middelen, maar komen niet in aanmerking voor een expliciete honorering in het financiële ijkpunt (zie ook de meer specifieke voorbeelden in de hoofdstukken hierna). Dit betekent dat gemeenten/regio's op grond van hun bestedingsvrijheid wel andere uitgaven mogen doen op grond van afwijkende keuzes, maar dat ze daar niet expliciet voor worden gecompenseerd in de ijkpuntformule.

Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat er door de herijking wel sprake zal zijn van een wijziging in de budgetten die vanuit het gemeentefonds beschikbaar komen.

onderscheid op gemeentelijk niveau tussen brandweerdeel en OOOV

Hoewel er ook voor het brandweerdeel tal van eigen keuzes mogelijk zijn (bijvoorbeeld ten aanzien van de organisatie en het voorzieningenniveau) staan de uitgavenpatronen van dit deel van het taakgebied toch meer onder invloed van regelgeving/richtlijnen (planvorming, vergunningverlening, uitruknormen e.d.) dan het onderdeel overige openbare orde en veiligheid. Voor dit laatste onderdeel – zo is reeds in de rapportage naar de uitgavenontwikkeling beschreven – geldt dat er nog sprake is van een sterke dynamiek vanuit het zoeken van gemeenten naar het op eigen wijze invullen van het integrale veiligheidsbeleid. Daarbij is er tevens sprake van een relatie met de extra middelen vanuit het grote steden beleid (GSB) voor veiligheid en leefbaarheid.

Voorts kan worden opgemerkt dat de gemeentelijke uitgaven voor het brandweerdeel bepaalde dwarsverbanden/relaties kennen met de regionale component (BDUR). Dit geldt niet voor het onderdeel OOOV, dat meer raakvlakken kent met een aantal andere gemeentelijke taakgebieden (o.a. in de sfeer van zorg/welzijn). Overigens is aan de afbakening ten opzichte van deze andere taakgebieden in de voorafgaande uitgavenanalyse erg veel aandacht besteed, om te voorkomen dat er vermenging met andere clusters van het gemeentefonds optreedt.²⁰

Tot slot kan worden opgemerkt dat de totale omvang van de netto uitgaven aan het brandweerdeel (circa 48 euro per inwoner excl. G4) relatief veel groter is dan aan OOOV (circa 10 euro per inwoner excl. G4).

onderscheid op regionaal niveau tussen geneeskundig deel en brandweerdeel

In vergelijking met het brandweerdeel van de rampenbestrijding is bij het geneeskundig deel (GHOR) sprake van een relatief nieuwe organisatievorm met een meer uniforme opzet. Bij de GHOR ligt het accent in de taakvervulling meer bij voorbereiding en coördinatie en minder bij (inzetgerichte) uitvoering. Dit hangt samen met het gegeven dat de eigenlijke uitvoerende activiteiten worden verricht door andere organisaties (zoals Regionale ambulancevoorziening, Rode Kruis, GGD; tezamen de ‘witte kolom’) die voor hun reguliere activiteiten vaak al op een regionaal niveau werkzaam zijn.

In beide gevallen worden wel veel voorbereidende werkzaamheden verricht in de vorm van het opstellen van plannen, het in beeld brengen van risico's, het regelen van afstemming tussen betrokken partijen, het vaststellen en realiseren van oefen- en opleidingsniveaus, en dergelijke.

Bij het brandweerdeel is er daarnaast sprake van een meer directe vervlechting met het gemeentelijke deel in de sfeer van preparatie/repressie, onder andere via specifiek personeel en materieel, bepaalde inzet bij risicovolle situaties, opschaling, en dergelijke. Dit leidt ertoe dat het verdeelmodel voor het brandweerdeel meer c.q. eerder specifiekere elementen bevat dan het geneeskundige deel.

2.4.4 Standaardopzet rapportage uitkomsten

Bij het rapporteren over de uitkomsten van het onderzoekstraject wordt in de hoofdstukken 3 tot en met 6 telkens dezelfde indeling gevolgd, waarbij de lezer zoveel mogelijk bij de hand wordt genomen welke stappen en onderzoeksresultaten er relevant zijn. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- 1: in beeld brengen bestaande scheefgroei verdeling;
- 2: uitkomsten nadere verschillenanalyse: wel en niet te honoreren factoren;
- 3: presentatie nieuwe verdeelformule;
- 4: aandachtspunten voor de toekomst.

20. Zo is bijvoorbeeld geschoond voor het financieren met specifieke middelen voor werkgelegenheid bij het inzetten van stadswachten.

ad 1: in beeld brengen bestaande scheefgroei verdeling

Allereerst wordt met behulp van een aantal belangrijke ingrediënten in beeld gebracht wat de bestaande scheefgroei is ten aanzien van de verdeling in 2005. Dit wordt gedaan door de feitelijke (netto-) uitgaven voor groepen gemeenten/regio's (zie paragraaf 2.4.3) te vergelijken met de huidige uitkomsten van de betreffende verdeelformule. Hieruit blijkt dat er voor alle onderdelen sprake is van een duidelijke scheefheid²¹.

ad 2: uitkomsten verschillenanalyse: wel en niet te honoreren factoren

Daarna worden de belangrijkste bevindingen van de verschillenanalyse gepresenteerd. In de verschillenanalyse is een reeks van factoren gezien die in de praktijk de uitgavenpatronen van gemeenten beïnvloeden. Per factor wordt aangegeven in hoeverre deze volgens de gebruikelijke werkwijze van het opstellen van ijkpunten voor het gemeentefonds wel of niet in aanmerking komt voor een expliciete verwerking in het herziene ijkpunt. De lezer kan aan de hand daarvan het afwegingsproces volgen dat uitmondt in een voorstel voor een nieuwe verdeelformule.

ad 3: presentatie nieuwe verdeelformule

Vervolgens wordt de nieuwe verdeelformule gepresenteerd en worden de verdeeluitkomsten hiervan geïllustreerd aan de hand van een aantal tabellen. Hierbij wordt inzichtelijk gemaakt dat de bestaande scheefheden met de nieuwe formule kunnen worden rechtgetrokken.

ad 4: aandachtspunten voor de toekomst

Tot slot worden vanuit de bevindingen van de verschillenanalyses ook aandachtspunten voor de verdeling geformuleerd voor de komende jaren, zodat deze kunnen worden meegewogen bij de besluitvorming over de herziening van de verdeling.

21. Naar volume en/of relatieve verdeling. Deze scheefheid is door de opdrachtgever als aanleiding voor het onderhavige onderzoekstraject genoemd

3 Geneeskundig deel BDUR

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ten aanzien van het geneeskundige deel van de BDUR (GHOR-regio's) achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- in beeld brengen bestaande scheefgroei verdeling (paragraaf 3.2);
- uitkomsten nadere verschillenanalyse achterliggende factoren (paragraaf 3.3);
- presentatie nieuwe verdeelformule (paragraaf 3.4);
- aandachtspunten voor de toekomst (paragraaf 3.5).

3.2 In beeld brengen bestaande scheefgroei

inwonerbijdragen vullen inkomsten uit BDUR aan

De belangrijkste inkomstenbronnen voor de GHOR-regio's bestaan uit de BDUR-uitkering en uit de inwonerbijdragen van de deelnemende gemeenten.

Bij het financieren van hun uitgaven is de omvang van de BDUR-uitkering voor GHOR-regio's een extern gegeven. Bij het sluitend maken van hun begroting zijn zij aangewezen op het vragen van een inwonerbijdrage aan de deelnemende gemeenten.

verschillen in inwonerbijdragen voor typen regio's als indicator voor scheefheid verdeling BDUR

In de bestaande werking van de BDUR wordt in hoofdlijnen al rekening gehouden met een aantal verschillen in structuurkenmerken. Door de regio's in te delen in een aantal groepen met duidelijke verschillen in structuurkenmerken en in beeld te brengen of er sprake is van duidelijke verschillen in de omvang van de gemiddelde inwonerbijdragen, kan tussen deze groepen regio's worden bekeken of er signalen zijn dat de huidige verdeling van de BDUR aanpassing behoeft.

Bij een gelijk bedrag aan inwonerbijdrage tussen de groepen is er geen direct signaal dat de huidige werking scheef is en dient te worden aangepast. Wanneer er sprake is van verschillen in de inwonerbijdrage is er wel een directe aanleiding om deze scheefheid nader te onderzoeken.

Zoals reeds in hoofdstuk 2 is aangegeven illustreren we de bestaande scheefheid met behulp van een indeling van de regio's naar:

- omvang van het inwonertal;
- mate van stedelijkheid.²²

in beeld brengen huidige scheefheid met indeling naar inwonertal

Voor een indeling van regio's naar inwonertal is er een verschil in de omvang van de inwonerbijdrage te zien. Om dit te tonen is onderstaande tabel opgesteld. In deze tabel wordt voor een indeling van de regio's naar inwonertal de volgende informatie weergegeven:

22. Op basis van de gemiddelde omgevingsadressendichtheid van de deelnemende gemeenten (OAD).

- kolom 1: de netto uitgaven per inwoner, te financieren uit de BDUR en algemene inwonerbijdragen;
- kolom 2: de inkomsten uit de BDUR per inwoner;
- kolom 3: de inkomsten uit algemene inwonerbijdragen per inwoner;
- kolom 4: het aantal fte's per 100.000 inwoners²³.

Tabel 3.1. Gemiddelde netto uitgaven per inwoner, inkomsten per inwoner uit BDUR en inwonerbijdrage en aantal fte's per 100.000 inwoners voor GHOR-regio's geordend naar inwonertal (bedragen 2005)

<i>inwonertal</i>	<i>netto uitgaven</i>	<i>Rijksbijdrage BDUR</i>	<i>Inwoner bijdrage gemeenten</i>	<i>Aantal fte's per 100.000 inwoners</i>
<i>minder dan 570.000 inwoners</i>	2,4	1,9	0,5	1,6
<i>570.000 – 870.000 inwoners</i>	2,1	1,5	0,6	1,4
<i>meer dan 870.000 inwoners</i>	1,9	1,2	0,7	1,1
<i>totaal gemiddeld</i>	2,1	1,4	0,6	1,3
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>				

In deze tabel wordt zichtbaar dat bij een groter inwonertal:

- het gemiddelde netto uitgavenniveau en het inkomstenniveau (per inwoner) van regio's duidelijk afneemt;
- het gemiddelde inkomstenbedrag uit de BDUR relatief nog sterker afneemt. Dit hangt met name samen met het relatief grote vaste bedrag in het huidige verdeelmodel;
- de gemiddelde inwonerbijdrage daarentegen juist licht toeneemt;
- het gemiddelde aantal fte's per 100.000 inwoners een duidelijke afname vertoont.

Hiermee wordt in beeld gebracht dat de huidige werking van de BDUR weliswaar een plausibele richting kent (o.a. honoreren van schaalnadelen bij kleinere regio's), maar dat de verdeling er per saldo toe leidt dat de kleinste regio's (naar inwonertal) een geringere inwonerbijdrage aan de deelnemende gemeenten hoeven te vragen dan de grootste regio's. Dit duidt op een scheefheid in de huidige verdeling, aangezien er geen sprake is van een gelijke omvang van de gemiddelde inwonerbijdragen tussen de groepen regio's.

scheefheid met indeling naar verschillen in mate van stedelijkheid

Ook wanneer de regio's worden ingedeeld naar verschillen in de mate van verstedelijking blijkt er sprake te zijn van enige scheefheid, aangezien ook hiervoor een verschil in de gemiddelde inwonerbijdrage zichtbaar is tussen de groepen.

Om dit te illustreren wordt in onderstaande tabel voor een indeling van de regio's naar mate van stedelijkheid de volgende informatie weergegeven:

- kolom 1: de netto uitgaven per inwoner, te financieren uit de BDUR en algemene inwonerbijdragen;
- kolom 2: de inkomsten uit de BDUR per inwoner;
- kolom 3: de inkomsten uit algemene inwonerbijdragen per inwoner;
- kolom 4: het aantal fte's per 100.000 inwoners²⁴.

23. Exclusief derden.

24. Exclusief derden.

Tabel 3.2. Gemiddelde netto uitgaven per inwoner, inkomsten per inwoner uit BDUR en inwonerbijdrage en aantal fte's per 100.000 inwoners voor GHOR-regio's geordend naar mate van stedelijkheid (bedragen 2005)

<i>mate van stedelijkheid</i>	<i>netto uitgaven</i>	<i>Rijksbijdrage BDUR</i>	<i>Inwoner bijdrage gemeenten</i>	<i>Aantal fte's per 100.000 inwoners</i>
<i>weinig verstedelijkt</i>	2,1	1,6	0,5	1,4
<i>middelmatig verstedelijkt</i>	2,1	1,4	0,6	1,4
<i>sterk verstedelijkt</i>	2,0	1,3	0,7	1,2
<i>totaal gemiddeld</i>	2,1	1,4	0,6	1,3
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>				

In deze tabel wordt zichtbaar dat bij een sterkere mate van verstedelijking²⁵:

- het gemiddelde netto uitgavenniveau en het inkomstenniveau (per inwoner) van regio's licht afneemt;
- het gemiddelde inkomstenbedrag uit de BDUR relatief sterk daalt;
- de gemiddelde inwonerbijdrage daarentegen juist iets toeneemt;
- het gemiddelde aantal fte's per 100.000 inwoners een lichte afname vertoont.

Hiermee wordt in beeld gebracht dat de huidige werking van de BDUR verdeling er per saldo toe leidt dat weinig verstedelijkte regio's een iets geringere inwonerbijdrage aan de deelnemende gemeenten hoeven te vragen dan sterk verstedelijkte regio's. Ook dit duidt op een bepaalde scheefheid in de huidige verdeling, aangezien er geen sprake is van een gelijke omvang van de gemiddelde inwonerbijdragen tussen de groepen regio's.

3.3 Uitkomsten nadere verschillenanalyse achterliggende factoren

3.3.1 Inleiding

Op grond van een nadere verschillenanalyse is nagegaan op welke wijze het ijkpunt kan worden geactualiseerd naar het niveau van 2005. Bij het rechtzetten van de geconstateerde scheefgroei zijn tal van factoren onderzocht, zowel externe kenmerken die tot verschillen zouden kunnen leiden, als eigen keuzes van individuele regio's. Zoals gebruikelijk wordt daarbij een onderscheid gemaakt in wel en niet (expliciet) te honoreren factoren (zie hoofdstuk 2). Hiervan wordt separaat verslag gedaan, zodat helder wordt gemaakt welke elementen wel en welke niet expliciet in de verdeelformule worden opgenomen.

Eerst wordt ingegaan op verschillen die niet expliciet worden gehonoreerd (paragraaf 3.3.2). Daarna worden de elementen besproken die wel voor expliciete honorering in de ijkpuntformule in aanmerking komen (paragraaf 3.3.3), waarbij eveneens de richting van de bijstelling ten opzichte van het huidige ijkpunt wordt aangegeven.

25. Opgemerkt kan worden dat dit deels parallel loopt met verschillen in inwonertal (zie voorgaande tabel).

3.3.2 Niet gehonoreerde verschillen tussen regio's

inleiding

Bij de niet gehonoreerde verschillen gaan we eerst in op een aantal verschillen op grond van 'eigen keuzes' (A). Daarna wordt ingegaan op mogelijke specifieke risicofactoren (B).

A: verschillen op grond van 'eigen keuzes'

Op diverse onderdelen zijn verschillen in uitgavenpatronen aangetroffen tussen regio's die zijn te herleiden tot 'eigen (beleids-)keuzes'²⁶ en niet tot onvermijdelijke effecten van externe omstandigheden. Het betreft de navolgende factoren.

eigen keuzes ten aanzien van het zorgniveau en de omvang van de personele inzet

Tussen individuele regio's kunnen er verschillen bestaan in de keuzes ten aanzien van het zorgniveau c.q. het tempo waarin naar een bepaald niveau wordt toegewerkt in de tijd²⁷. Tussen individuele regio's bestaan er duidelijke verschillen in het zorgniveau waarvan wordt uitgegaan (variërend van 1 tot 5).

Tegen deze achtergrond kunnen er bijvoorbeeld ook duidelijke verschillen in aantallen fte's en daarmee samenhangende personeelskosten optreden. Enkele fte's meer of minder leiden in dit verband onmiddellijk tot zichtbare verschillen in de inwonerbijdrage tussen individuele regio's.

eigen keuzes ten aanzien van opleiden en oefenen

Een deel van de uitgaven aan opleiden en oefenen (interne voorbereiding/coördinatie) is inbegrepen bij de reguliere personeelskosten. Voor zover het gaat om externe uitgaven is er sprake van regionale verschillen. Tussen regio's kunnen de externe uitgaven (tegen de achtergrond van verschillen in aantallen oefeningen cq. het aantal uren oefenen) duidelijk uiteenlopen (per inwoner kunnen uitgaven een factor 3 of nog meer verschillen). Het gehele traject van – stimuleren van gecoördineerd – oefenen in de witte kolom staat nog aan het begin van een verdere ontwikkeling, die in de komende jaren verder gestalte dient te krijgen.

eigen keuzes ten aanzien van de huisvesting

Bij de kosten van huisvesting (ook per fte) doen zich eveneens relatief grote regionale verschillen voor, bijvoorbeeld afhankelijk van de ouderdom van het gebouw en de gekozen locatie (nieuwe zelfstandige huisvesting dan wel ouder en/of gehuisvest in gebouw van moederorganisatie, zoals de GGD).

eigen keuzes ten aanzien van de invulling van sleutelfuncties

Uit de beschikbare gegevens komt naar voren dat regio's op verschillende wijze invulling geven aan sleutelfuncties. Voor sommige sleutelfuncties (zoals de Gezondheidskundig adviseur gevaarlijke stoffen) is er in meer dan de helft van de regio's sprake van een bepaalde vorm van interregionale samenwerking. Bij andere sleutelfuncties (zoals de Regionaal geneeskundig functionaris en de Commandant/Officier van dienst geneeskundig) zijn er duidelijke verschillen tussen regio's wat betreft de omvang van de 'pool' van functionarissen.

26. Voor een nadere toelichting hierop zie paragraaf 2.4.3.

27. Overigens kan worden opgemerkt dat in de gehanteerde indeling naar groepen regio's zowel naar het inwonertal als naar de mate van stedelijkheid er gemiddeld genomen geen sprake is van verschillen in het bestuurlijk vastgestelde zorgniveau. Gemiddeld is er in elk van de groepen sprake van een zorgniveau dat ongeveer niveau '3' bedraagt. Dit zorgt er voor dat verschillen in uitgavenniveaus tussen de onderscheiden groepen regio's niet direct kunnen worden herleid tot verschillen in zorgniveaus.

eigen keuzes ten aanzien van pro-actie en preventie

De relatieve personeelsinzet voor pro-actie en preventie loopt tussen de regio's uiteen. Hierbij gaat het vooral om medewerkers met een adviserende taak op het gebied van beleid en vergunningverlening.

B. specifieke risicofactoren

Naast effecten van eigen keuzes is ook nagegaan in hoeverre er verbanden zijn met de aanwezigheid van meer specifieke risicofactoren (naast relevante algemene structuurkenmerken). Uit de beschikbare gegevens kunnen in algemene zin geen eenduidige verbanden met de regionale uitgavenniveaus van de GHOR worden afgeleid die erop duiden dat bepaalde specifieke risico's tot duidelijk hogere uitgavenniveaus zouden leiden.

Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn gelegen in de aard van de GHOR-taken. De GHOR functioneert in hoofdzaak als een coördinerende organisatie binnen een netwerk van uitvoerende organisaties ('witte kolom'). Zij dient aan deze organisaties een bepaalde sturing te geven met het oog op hun inbreng bij –de voorbereiding van– (zware) ongevallen en rampen. Dit betekent dat iedere regio min of meer vergelijkbare taken heeft (plannen maken, coördineren, en dergelijke) ook al lopen specifieke risicofactoren mogelijk uiteen. In dit licht bezien zouden regionale verschillen meer samenhangen met de mate waarin de uitvoerende organisaties in de desbetreffende regio zijn toegerust voor optreden in geval van ongevallen en rampen. Daarmee hoeft het niet zo te zijn dat de inspanningen van de GHOR in minder risicovolle regio's lager zijn dan in meer risicovolle regio's.

3.3.3 Wel gehonoreerde factoren

algemeen

Op grond van de verschillenanalyse komt er een aantal elementen naar voren die wel in aanmerking komen om te worden verwerkt in de herziene verdeelformule. Het betreft daarbij een enigszins gewijzigde weging voor de bestaande structuurkenmerken uit de verdeelformule en de introductie van één aanvullend structuurkenmerk.

neerwaartse aanpassing in schaalfactor (vast bedrag) voor kleinere regio's

In het huidige ijkpunt is rekening gehouden met negatieve schaafeffecten die zich vooral bij kleinere regio's voordoen. Dit vaste bedrag geeft een honorering voor een vaste basis in de organisatie. Uit de verschillenanalyses blijkt dat de omvang van dit vaste bedrag in het geneeskundige deel van de BDUR wat te hoog is, waardoor de kleinere regio's (naar inwonertal) relatief worden overgecompenseerd ten opzichte van de grotere regio's. Daarom dient de omvang van het vaste bedrag neerwaarts te worden bijgesteld.

wijziging in de honorering van verschillen in de mate van verstedelijking

Uit de verschillenanalyses blijkt tevens dat er een – beperkte – aanvullende honorering dient plaats te vinden vanuit verschillen in de mate van verstedelijking tussen regio's. De verdeling van de BDUR leidt er toe dat meer verstedelijkte regio's een hogere inwonerbijdrage dienen te vragen dan kleinere regio's.

In het huidige verdeelmodel van de BDUR voor het geneeskundige deel wordt niet expliciet met dit kenmerk rekening gehouden. Wel heeft de maatstaf oppervlakte bebouwing in dit opzicht een bepaalde werking. Deze maatstaf werkt in feite in het voordeel van minder verstedelijkte regio's.

In de herziene verdeelformule wordt daarom een nieuw structuurkenmerk geïntroduceerd door de introductie van de maatstaf OAD²⁸ met een beperkt gewicht.

28. In combinatie met woonruimten.

gelijktijdige bijstelling gewichten overige structuurkenmerken

Door tegelijkertijd met bovenstaande wijzigingen de gewichten voor de overige bestaande maatstaven (structuurkenmerken) te wijzigen, kan er op evenwichtige wijze rekening worden gehouden met verschillen in uitgavenniveaus tussen typen regio's naar inwonertal (schaaleffecten) en naar mate van verstedelijking (zie paragraaf 3.4). Het gewicht van oppervlakte bebouwing wordt licht neerwaarts bijgesteld, terwijl het gewicht van inwoners en woonruimten juist toeneemt.

3.4 Herziene verdeling geneeskundig deel BDUR

3.4.1 Nieuwe verdeelformule geneeskundige deel BDUR

De wijziging in de samenstelling en gewichten in de verdeelformule zijn in onderstaande tabel af te lezen door middel van de nieuwe gewichten van de relevante indicatoren. In deze tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: de huidige gewichten per indicator²⁹;
- kolom 2: de nieuwe gewichten per indicator.

Tabel 3.3. Overzicht gewichten indicatoren in huidige en aangepaste BDUR uitkering voor het geneeskundige deel (inclusief uitkeringsfactor)

<i>Indicator verdeelmodel geneeskundig deel BDUR</i>	<i>Huidig gewicht</i>	<i>Aangepast gewicht</i>
<i>vast bedrag</i>	574.663	461.000
<i>inwoners</i>	0,20	0,21
<i>woonruimten</i>	0,44	0,68
<i>oppervlakte bebouwing</i>	27,60	24,10
<i>OAD</i>	n.v.t.	0,095
<i>verfijning waddeneilanden</i>	27.681	27.681

uitkomsten herziene jkpuntformule

Met behulp van de beschreven uitkomsten van de verschillenanalyse is een herziene verdeelformule opgesteld die de aangetroffen scheefheden in de uitkomsten van de huidige verdeling kan rechttrekken. Deze wijzigingen leiden ertoe dat de uitkomst van de BDUR zodanig verandert dat de benodigde inwonerbijdragen tussen de diverse typen regio's in grote lijnen worden geëgaliseerd. Dit is in onderstaande tabel weergegeven.

In deze tabel wordt voor een indeling van de regio's naar een aantal typen structuurkenmerken de volgende informatie weergegeven.

- kolom 1: de afwijking van de feitelijke algemene inwonerbijdrage³⁰ ten opzichte van het landelijk gemiddelde;
- kolom 2: de huidige uitkering BDUR per inwoner;
- kolom 3: de aangepaste uitkering BDUR per inwoner;
- kolom 4: de omvang van de aangebrachte wijziging in de BDUR.

29. Opgave BZK.

30. Exclusief 'plustaken'.

Tabel 3.4. Verschil in gemiddelde inwonerbijdrage en effect aanpassing verdeling geneeskundige deel BDUR voor GHOR-regio's geordend naar inwonertal en mate van stedelijkheid; bedragen in euro's per inwoner

<i>inwonertal c.q. mate van stedelijkheid</i>	<i>afwijking inwonerbijdrage van gemiddelde</i>	<i>Huidige BDUR</i>	<i>aangepaste BDUR</i>	<i>wijziging BDUR</i>
<i>minder dan 570.000 inwoners</i>	-0,1	1,9	1,8	-0,1
<i>570.000 – 870.000 inwoners</i>	0,0	1,5	1,5	0,0
<i>meer dan 870.000 inwoners</i>	0,1	1,2	1,3	0,1
<i>weinig verstedelijkt</i>	-0,1	1,6	1,5	-0,1
<i>middelmatig verstedelijkt</i>	0,0	1,4	1,4	0,0
<i>sterk verstedelijkt</i>	0,1	1,3	1,4	0,1
<i>totaal gemiddeld</i>	0,0	1,4	1,4	0,0
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>				

Uit bovenstaande tabel is af te lezen dat voor de indeling naar zowel inwonergrootte als mate van stedelijkheid de wijzigingen in de omvang van de BDUR-uitkering compenserende effecten opleveren die het mogelijk maken dat de omvang van de algemene inwonerbijdrage zoveel mogelijk kan worden geëgaliseerd tussen de typen regio's.

3.4.2 Betekenis onderdelen herziene verdeelformule

Ter illustratie is in onderstaande tabellen de betekenis van de verschillende onderdelen (maatstaven) van de verdeelformule weergegeven. Eerst wordt per maatstaf aangegeven wat het aandeel is in de totale verdeling voor alle regio's tezamen. Daarna volgt een illustratie van de (differentiërende) werking voor de verschillende inwoner groottegroepen door per groep het bedrag per inwoner te presenteren dat er per maatstaf wordt verdeeld.³¹

Tabel 3.5. Uitkomsten per indicator verdeelmodel BDUR geneeskundig deel in euro's per inwoner en gemiddelde aandeel indicatoren in procenten van het totale verdeelmodel BDUR geneeskundig deel (2005). Tussen haakjes staan de aandelen in de huidige verdeling vermeld.

<i>indicatoren</i>	<i>totaal score verdeelmodel</i>	<i>gemiddeld aandeel indicator alle regio's in % totaal</i>
<i>vast bedrag</i>	0,7	49% (61%)
<i>inwoners</i>	0,2	15% (14%)
<i>woonruimten</i>	0,3	21% (14%)
<i>oppervlakte bebouwing</i>	0,1	9% (11%)
<i>OAD*woonruimten</i>	0,1	5% (-)
<i>TOTAAL BDUR geneeskundig deel</i>	1,5	100% (100%)
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>		

Bij de vergelijking tussen de aandelen in de nieuwe verdeelformule en de huidige verdeelformule dient te worden opgemerkt dat er sprake is van een gewijzigde opzet: in de nieuwe verdeelformule is er in feite sprake

31. Exclusief de verfijning Waddeneilanden (buiten UF).

van een aanvullende betekenis van de BDUR-uitkering op een zoveel mogelijk geëgaliseerde inwonerbijdrage. Bij de interpretatie van de aandelen dient hiermee rekening te worden gehouden.

Tabel 3.6. Uitkomsten per onderdeel verdeelmodel BDUR geneeskundig deel (2005) in euro's per inwoner per inwoner groottegroep

<i>indicatoren</i>	<i>gemiddeld weinig inwoners</i>	<i>gemiddeld veel inwoners</i>	<i>veel inwoners</i>	<i>totaal Nederland</i>
<i>vast bedrag</i>	1,0	0,7	0,5	0,7
<i>inwoners</i>	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>woonruimten</i>	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>oppervlakte bebouwing</i>	0,2	0,1	0,1	0,1
<i>OAD*woonruimten</i>	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>TOTAAL BDUR geneeskundig deel</i>	1,8	1,5	1,3	1,5
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>				

3.5 Aandachtspunten voor de toekomst

Voor de toekomst zijn er op dit moment geen duidelijke aandachtspunten voor een andere verdeling. Vanuit het totale volume aan middelen wordt er wel gewezen op extra kosten voor oefenen en opleiden, maar op grond hiervan zijn er niet direct aanwijzingen voor de noodzaak tot een andere verdeling.

4 Brandweerdeel BDUR

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ten aanzien van het brandweerdeel van de BDUR (brandweerregio's) achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- in beeld brengen bestaande scheefgroei verdeling (paragraaf 4.2);
- uitkomsten nadere verschillenanalyse achterliggende factoren (paragraaf 4.3);
- presentatie nieuwe verdeelformule (paragraaf 4.4);
- aandachtspunten voor de toekomst (paragraaf 4.5).

4.2 In beeld brengen bestaande scheefgroei

inwonerbijdragen vullen inkomsten uit BDUR aan

De belangrijkste inkomstenbronnen voor de brandweerregio's bestaan uit de BDUR uitkering en uit de inwonerbijdragen van de deelnemende gemeenten.

Bij het financieren van hun uitgaven is de omvang van de BDUR uitkering voor brandweerregio's een extern gegeven. Bij het sluitend maken van hun begroting zijn zij aangewezen op het vragen van een inwonerbijdrage aan de deelnemende gemeenten.

verschillen in inwonerbijdragen voor typen regio's als indicator voor scheefheid verdeling BDUR

In de bestaande werking van de BDUR wordt in hoofdlijnen al rekening gehouden met een aantal verschillen in structuurkenmerken. Door de regio's in te delen in een aantal groepen met duidelijke verschillen in structuurkenmerken en in beeld te brengen of er sprake is van duidelijke verschillen in de omvang van de gemiddelde inwonerbijdragen tussen deze groepen regio's kan worden bekeken of er signalen zijn dat de huidige verdeling van de BDUR aanpassing behoeft.

Bij een gelijke inwonerbijdrage tussen de groepen is er geen direct signaal dat de huidige werking scheef is en dient te worden aangepast. Wanneer er sprake is van verschillen in de inwonerbijdrage is er wel een directe aanleiding om deze scheefheid nader te onderzoeken.

Zoals reeds in hoofdstuk 2 is aangegeven illustreren we de bestaande scheefheid met behulp van een indeling van de regio's naar:

- omvang van het inwonertal;
- mate van stedelijkheid.³²

in beeld brengen huidige scheefheid met indeling naar inwonertal

Voor een indeling van regio's naar inwonertal is er een verschil in de omvang van de inwonerbijdrage te zien. Om dit te tonen is onderstaande tabel opgesteld. In deze tabel wordt voor een indeling van de regio's naar inwonertal de volgende informatie weergegeven:

- kolom 1: de netto uitgaven per inwoner, te financieren uit de BDUR en algemene inwonerbijdragen;
- kolom 2: de inkomsten uit de BDUR per inwoner;
- kolom 3: de inkomsten uit algemene inwonerbijdragen per inwoner;

32. Op basis van de gemiddelde omgevingsadressendichtheid van de deelnemende gemeenten (OAD).

- kolom 4: het aantal fte's per 100.000 inwoners³³.

Tabel 4.1. Gemiddelde netto uitgaven per inwoner, inkomsten per inwoner uit BDUR en inwonerbijdrage en aantal fte's per 100.000 inwoners voor brandweerregio's geordend naar inwonertal; bedragen in euro's per inwoner (begrotingen 2005)

<i>Inwonertal</i>	<i>netto uitgaven</i>	<i>Rijksbijdrage BDUR</i>	<i>inwonerbijdrage gemeenten</i>	<i>aantal fte's per 100.000 inwoners</i>
<i>0 – 570.000 inwoners</i>	9,4	2,9	6,5	9,3
<i>570.000 – 870.000 inwoners</i>	7,7	2,4	5,3	7,9
<i>> 870.000 inwoners</i>	6,6	2,1	4,5	7,4
<i>totaal gemiddeld</i>	7,7	2,4	5,3	8,0
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>				

In deze tabel wordt zichtbaar dat bij een groter inwonertal:

- het gemiddelde netto uitgavenniveau en het inkomstenniveau (per inwoner) van regio's afneemt;
- het gemiddelde inkomstenbedrag uit de BDUR per inwoner minder sterk afneemt. Dit hangt met name samen met de werking van het vaste bedrag in het huidige verdeelmodel;
- de gemiddelde inwonerbijdrage afneemt;
- het gemiddelde aantal fte's per 100.000 inwoners een duidelijke afname vertoont.

Hiermee wordt in beeld gebracht dat de huidige werking van de BDUR weliswaar een plausibele richting kent (o.a. honoreren van schaalnadelen bij kleinere regio's), maar dat de verdeling er per saldo toe leidt dat de kleinste regio's (naar inwonertal) een duidelijk hogere inwonerbijdrage aan de deelnemende gemeenten moeten vragen dan de grootste regio's. Dit duidt op een scheefheid in de huidige verdeling, aangezien er geen sprake is van een gelijke omvang van de gemiddelde inwonerbijdragen tussen de groepen regio's. Dit kan met name duiden op een te lage omvang van het vaste bedrag in de huidige BDUR.

scheefheid met indeling naar verschillen in mate van stedelijkheid

Ook wanneer de regio's worden ingedeeld naar verschillen in de mate van verstedelijking blijkt er sprake te zijn van enige scheefheid, aangezien ook hiervoor een verschil in de gemiddelde inwonerbijdrage zichtbaar is tussen de groepen.

Om dit te illustreren wordt in onderstaande tabel voor een indeling van de regio's naar mate van stedelijkheid de volgende informatie weergegeven:

- kolom 1: de netto uitgaven per inwoner, te financieren uit de BDUR en algemene inwonerbijdragen;
- kolom 2: de inkomsten uit de BDUR per inwoner;
- kolom 3: de inkomsten uit algemene inwonerbijdragen per inwoner;
- kolom 4: het aantal fte's per 100.000 inwoners³⁴.

33. Exclusief 'plustaken'.

34. Exclusief 'plustaken'.

Tabel 4.2. Gemiddelde netto uitgaven per inwoner, inkomsten per inwoner uit BDUR en inwonerbijdrage en aantal fte's per 100.000 inwoners voor brandweerregio's geordend naar mate van stedelijkheid; bedragen in euro's per inwoner (begrotingen 2005)

<i>Inwonertal</i>	<i>netto uitgaven</i>	<i>Rijksbijdrage BDUR</i>	<i>inwonerbijdrage gemeenten</i>	<i>aantal fte's per 100.000 inwoners</i>
<i>weinig verstedelijkt</i>	8,9	2,7	6,2	9,3
<i>middelmatig verstedelijkt</i>	7,4	2,4	5,0	7,9
<i>sterk verstedelijkt</i>	6,4	2,1	4,3	5,9
<i>totaal gemiddeld</i>	7,7	2,4	5,3	8,0
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>				

In deze tabel wordt zichtbaar dat ook naar de mate van verstedelijking er verschillen zijn waar te nemen³⁵. Te zien is dat bij een sterkere mate van verstedelijking:

- het gemiddelde netto uitgavenniveau (per inwoner) van regio's afneemt;
- het gemiddelde inkomstenbedrag uit de BDUR (per inwoner) minder sterk daalt;
- de gemiddelde inwonerbijdrage afneemt;
- het gemiddelde aantal fte's per 100.000 inwoners afneemt.

Hiermee wordt in beeld gebracht dat de huidige werking van de BDUR verdeling er per saldo toe leidt dat weinig verstedelijkte regio's een duidelijk hogere inwonerbijdrage aan de deelnemende gemeenten moeten vragen dan sterk verstedelijkte regio's. Ook dit duidt op een bepaalde scheefheid in de huidige verdeling, aangezien er geen sprake is van een gelijke omvang van de gemiddelde inwonerbijdragen tussen de groepen regio's.

4.3 Uitkomsten nadere verschillenanalyse achterliggende factoren

4.3.1 Inleiding

Op grond van een nadere verschillenanalyse is nagegaan op welke wijze het ijkpunt kan worden geactualiseerd naar het niveau van 2005. Bij het rechtzetten van de geconstateerde scheefgroei zijn tal van factoren onderzocht, zowel externe kenmerken die tot verschillen zouden kunnen leiden, als eigen keuzes van individuele regio's. Zoals gebruikelijk wordt daarbij een onderscheid gemaakt in wel en niet (expliciet) te honoreren factoren (zie hoofdstuk 2). Hiervan wordt separaat verslag gedaan, zodat helder wordt gemaakt welke elementen wel en welke niet expliciet in de verdeelformule worden opgenomen.

Eerst wordt ingegaan op verschillen die niet expliciet worden gehonoreerd (paragraaf 4.3.2). Daarna worden de elementen besproken die wel voor expliciete honorering in de ijkpuntformule in aanmerking komen (paragraaf 4.3.3), waarbij eveneens de richting van de bijstelling ten opzichte van het huidige ijkpunt wordt aangegeven.

35. Opgemerkt kan worden dat dit deels parallel loopt met verschillen in inwonertal (zie voorgaande tabel).

4.3.2 Niet gehonoreerde verschillen tussen regio's

inleiding

Bij de niet gehonoreerde verschillen gaan we eerst in op een aantal verschillen op grond van 'eigen keuzes' (A). Daarna wordt ingegaan op een aantal structuurkenmerken en mogelijke specifieke risicofactoren (B).

A: verschillen op grond van 'eigen keuzes'

Op diverse onderdelen zijn verschillen in uitgavenpatronen tussen regio's aangetroffen die zijn te herleiden tot 'eigen (beleids-)keuzes'³⁶ en niet tot onvermijdelijke effecten van externe omstandigheden. Het betreft de navolgende factoren.

eigen keuzes ten aanzien van het zorgniveau en de omvang van de personele inzet

Tussen individuele regio's kunnen er verschillen bestaan in de keuzes ten aanzien van het zorgniveau c.q. het tempo waarin naar een bepaald niveau wordt toegewerkt in de tijd³⁷. Tussen individuele regio's bestaan er duidelijke verschillen in het zorgniveau waarvan wordt uitgegaan (variërend van 1 tot 5).

Tegen deze achtergrond kunnen er bijvoorbeeld ook duidelijke verschillen in aantallen fte's en daarmee samenhangende personeelskosten optreden. Enkele fte's meer of minder leiden in dit verband onmiddellijk tot zichtbare verschillen in de inwonerbijdrage tussen individuele regio's.

eigen keuzes ten aanzien van oefenen

Tussen regio's kunnen de uitgaven in de sfeer van oefenen en opleiden uiteenlopen. Behalve met verschillen in aantallen uren oefenen kan dit ook samenhangen met de kosten van grote oefeningen. Deze oefeningen kunnen in aantal en omvang (grootschaligheid) variëren tussen de regio's.

eigen keuzes ten aanzien van de huisvesting en materieel

Bij de kosten van huisvesting (ook per fte) doen zich eveneens relatief grote regionale verschillen voor, bijvoorbeeld afhankelijk van de ouderdom van het gebouw en de – omvang en ouderdom van de - gekozen locatie(s). Ook ten aanzien van de kosten van materieel kennen regio's duidelijk verschillende niveaus. Dit hangt onder meer samen met de aanwezigheid van specialistische functies en bijbehorend materieel. Ook is er soms een relatie met –de aanschaf van– gemeentelijk materieel;

eigen keuzes ten aanzien van pro-actie en preventie

De relatieve personeelsinzet voor pro-actie en preventie loopt tussen de regio's uiteen. Hierbij gaat het vooral om medewerkers met een adviserende taak op het gebied van beleid en vergunningverlening.

eigen keuzes in de sfeer van meldkamers

De totale kosten van de meldkamerfunctie kunnen tussen regio's duidelijk uiteenlopen. Behalve met bepaalde verschillen in bezetting hangt dit ook samen met verschillen in de overige kosten (huisvesting, 'materieel' meldkamer, projecten e.d.).

36. Voor een nadere toelichting hierop zie paragraaf 2.4.3.

37. Overigens kan worden opgemerkt dat in de gehanteerde indeling naar groepen regio's zowel naar het inwonertal als naar de mate van stedelijkheid er gemiddeld genomen geen sprake is van verschillen in het bestuurlijk vastgestelde zorgniveau. Gemiddeld is er in elk van de groepen sprake van een zorgniveau dat ongeveer niveau '3' bedraagt. Dit zorgt er voor dat verschillen in uitgavenniveaus tussen de onderscheiden groepen regio's niet direct kunnen worden herleid tot verschillen in zorgniveaus.

B. niet (langer) gehonoreerde structuurkenmerken en specifieke risicofactoren

Naast de niet te honoreren verschillen als gevolg van eigen keuzes is er ook sprake van het vervallen van de aanvullende betekenis van een aantal structuurkenmerken uit de huidige formule. Het betreft daarbij:

- de maatstaf inwoners. Door de introductie van de werkwijze waarbij er wordt gestreefd naar een egalisatie van de inwonerbijdrage is er in feite buiten de verdeelformule voor de BDUR om reeds een groot gewicht aan deze maatstaf toegekend. De maatstaf inwoners zit reeds volledig verdisconteerd in deze gelijke inwonerbijdrage en heeft geen aanvullende verklarende waarde meer in de verdeelformule voor het brandweerdeel van de BDUR;
- ook voor twee andere verdeelmaatstaven is er niet langer sprake een toegevoegde waarde. Het gaat om twee maatstaven die ook in de huidige verdeling een zeer beperkte rol spelen: historische kernen en klantenpotentiëlen. Bij de nieuwe uitgavenpatronen en de overige aanpassingen in de samenstelling van de verdeelformule blijken er geen duidelijke resterende te honoreren effecten samen te hangen met deze factoren;
- verder is – zowel bij regio's als gemeenten - nagegaan in hoeverre er verbanden zijn met de aanwezigheid van meer specifieke risicofactoren (naast de relevante meer algemene structuurkenmerken). Uit de antwoorden op de vragenlijsten komt een aantal, soms zeer specifieke, elementen naar voren. Dit loopt uiteen van bepaalde typen bedrijven met een verhoogd risicoprofiel (m.n. BRZO-bedrijven, kerncentrales) tot de aanwezigheid van bepaalde vervoerroutes met gevaarlijke stoffen (o.a. over water), een grote tunnel (zoals de Westerscheldetunnel), de aanwezigheid van (breed (vaar-)water/grote haven), vliegveld, e.d.. In veel gevallen kon echter niet worden aangegeven in hoeverre hiermee extra kosten gepaard gaan. In bepaalde gevallen is er wel een opgave gedaan van extra benodigde capaciteit en/of kosten. Bij deze specifieke risicofactoren is gekeken in hoeverre er objectieve indicatoren zijn te vinden die globaal recht doen aan een verhoogd risico, zonder te vervallen in het direct toekennen van extra kosten voor een bepaald individueel object. Ook is gekeken naar de vraag of het voor de hand ligt om verschillen in gemeentelijke uitgaven meer in regionaal verband te zien, vooral als het gaat om onderwerpen die het gemeentelijke draagvlak overschrijden. Enkele onderwerpen komen daarbij wel in aanmerking voor een expliciete honorering (zie volgende paragraaf), maar een aantal overige niet. Bij de niet te honoreren factoren in het brandweerdeel van de BDUR gaat het om de volgende onderwerpen:
 - voor de aanwezigheid van vliegvelden is er op grond van de analyses vooralsnog geen duidelijke aanleiding voor een extra honorering naast de overige structuurkenmerken. Mogelijk zou dit voor Schiphol wel kunnen gelden, maar de betreffende regio heeft niet meegewerkt aan het onderzoek. Wel is er onlangs in overleg met BZK gekomen tot een extra honorering voor Schiphol;
 - naast de BDUR is er sprake van een aparte vergoeding voor de inzet van personele capaciteit voor NBC in een aantal regio's (steunpunten NBC). In 2005 was nog niet goed uitgekristalliseerd hoe deze capaciteit over de regio's wordt ingezet. Ook is nog niet duidelijk hoe BZK hier mee om wil gaan. In plaats van een vergoeding voor een beperkt aantal steunpunten kan ook worden overwogen om alle regio's een bepaald bedrag te geven. Dit bedrag kan dan in onderling overleg worden samengebracht om een beperkt aantal steunpunten in stand te houden.

4.3.3 Wel gehonoreerde factoren

algemeen

Op grond van de verschillenanalyse komt er een aantal elementen naar voren die wel in aanmerking komen om te worden verwerkt in de herziene verdeelformule. Het betreft daarbij een gewijzigde weging voor een aantal bestaande structuurkenmerken uit de verdeelformule, als ook de introductie van enkele aanvullende (specifieke) structuurkenmerken.

opwaartse aanpassing in schaalfactor (vast bedrag) voor kleinere regio's

In het huidige ijkpunt is rekening gehouden met negatieve schaafeffecten die zich vooral bij kleinere regio's voordoen. Dit vaste bedrag geeft een honorering voor een vaste basis in de organisatie. Uit de verschillenanalyses blijkt dat de omvang van dit vaste bedrag in het brandweerdeel van de BDUR duidelijk te laag is, waardoor de kleinere regio's (naar inwonertal) relatief worden onderbedeeld ten opzichte van de grotere regio's. Om dit te compenseren moeten ze nu een hogere inwonerbijdrage vragen dan grotere regio's.

Door de omvang van het vaste bedrag fors opwaarts bij te stellen, kan deze scheefheid duidelijk worden verminderd. Een belangrijk deel van het totale gewicht van deze maatstaf hangt overigens samen met de uitgaven aan meldkamers.

wijziging in de honorering van verschillen in de mate van verstedelijking

Uit de verschillenanalyses blijkt tevens dat er een aanvullende correctie dient plaats te vinden vanuit verschillen in de mate van verstedelijking tussen regio's. In combinatie met de werking van de overige maatstaven leidt de verdeling van de BDUR er toe dat meer verstedelijkte regio's een lagere inwonerbijdrage hoeven te vragen dan minder verstedelijkte regio's. Dit duidt erop dat er een afnemende score voor de hand ligt op de verdeelformule voor de BDUR bij een toenemende mate van verstedelijking. Dit kan worden bereikt door het beperkte positieve gewicht van de maatstaf OAD³⁸ te wijzigen in een negatief gewicht. Overigens kan worden opgemerkt dat dit verloop met name kan worden teruggevonden bij de meldkamers, omdat daar in meer verstedelijkte gebieden een relatief grotere 'verdien capaciteit' van inkomsten uit openbare meldsystemen (OMS) is waar te nemen dan in weinig verstedelijkte gebieden. Voor andere taakonderdelen (anders dan de meldkamer) is er sprake van een beperkt positief verband met de uitgavenverschillen (iets hogere gemiddelde uitgaven per inwoner bij meer verstedelijkte gebieden).

De verschuiving in honorering van meer verstedelijkte gebieden naar minder verstedelijkte gebieden wordt tevens bereikt door de gewichten van de maatstaf totale oppervlakte (land en binnenwater) te verhogen. In combinatie met deze wijziging wordt niet zozeer het gewicht, maar meer de definitie van de maatstaf kernen³⁹ (meerkernigheid) aangepast op een wijze die meer aansluit bij het aantal kazernes/uitrukpunten dan op dit moment het geval is (zie verder hoofdstuk 5).

specifieke risicofactoren

Voor een tweetal meer specifieke omstandigheden/risicofactoren is er zowel op grond van antwoorden van regio's/gemeenten als uit de nadere verschillenanalyses aanleiding gevonden om deze afzonderlijk in het verdeelmodel onder te brengen. Het betreft daarbij enerzijds de aanwezigheid van hoofdvaarwegen en anderzijds de aanwezigheid van zogenaamde BRZO-bedrijven.

- via het honoreren van de aanwezigheid van hoofdvaarwegen wordt voor meerdere risicoverhogende aspecten een globale extra honorering gegeven. Het betreft daarbij onder meer de relatie met het transport van gevaarlijke stoffen, waarvoor er extra maatregelen/voorbereidingen dienen te worden getroffen en de verkeersbelemmerende werking, waardoor er soms ook speciale infrastructurele voorzieningen moeten worden getroffen (zoals grote tunnels). Voor de nieuwe maatstaf is gebruik gemaakt van de lengte van hoofdvaarwegen⁴⁰, waarvoor tevens geldt dat er sprake is van vervoer van gevaarlijke stoffen (publicatie VROM: risicoatlas⁴¹). Het voordeel hiervan is dat er een bepaalde algemene extra honorering kan worden gegeven vanuit de aanwezigheid van grote hoofdvaarwegen, zonder dat al te veel aan bepaalde individuele objecten een extra honorering wordt gegeven. Het gaat daarbij overigens zowel om taken/maatregelen

38. In combinatie met woonruimten.

39. In plaats van de huidige definitie waarin reeds van een 'kern' wordt gesproken vanaf 25 adressen, is er bij de nieuwe definitie pas sprake van een 'kern' vanaf 500 adressen.

40. Wanneer de hoofdvaarweg de grens vormt tussen twee regio's is de helft van de desbetreffende lengte voor elk van beide regio's meegeteld.

41. O.b.v. Informatie- en Volgsysteem Scheepvaar 2001. Overigens dienen de meetgegevens voor deze maatstaf nog wel formeel te worden vastgesteld. Ten behoeve van deze herziening van de verdeling is er nog gebruik gemaakt van een handmatige toedeling naar regio's.

die op dit moment vanuit regio's worden bekostigd (bijvoorbeeld blusboten, risicoplannen, specialistische voorzieningen e.d.) als extra uitgaven van gemeenten (bijvoorbeeld aan de Westerscheldetunnel) boven de normale (brandweer-) dekkingsnormen zonder grote vaarwegen;

- de aanwezigheid van risicovolle bedrijven, die ook in de sfeer van de preventie de nodige aandacht vragen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de publicatie van het RIVM over het aantal BRZO inrichtingen. Overigens worden op dit moment ook reeds extra middelen vanuit het Rijk ingezet in verband met BRZO inrichtingen, maar dan in de vorm van vergoedingen aan een vijftal regio's. In de herziene formule worden er middelen aan alle regio's met BRZO inrichtingen toebedeeld.

gelijktijdige bijstelling gewichten overige structuurkenmerken

Door tegelijkertijd met bovenstaande wijzigingen de gewichten voor de overige bestaande maatstaven (structuurkenmerken) te wijzigen kan er op evenwichtige wijze rekening worden gehouden met de geconstateerde verschillen in uitgavenniveaus tussen typen regio's naar inwonertal (schaaffecten), naar de mate van verstedelijking en de specifieke risicofactoren. In dit verband worden de gewichten van de maatstaven woonruimten en oppervlakte bebouwing in de herziene verdeelformule neerwaarts bijgesteld ten opzichte van de bestaande formule.

4.4 Herziene verdeling brandweerdeel BDUR

4.4.1 Nieuwe verdeelformule brandweerdeel BDUR

De wijziging in de samenstelling en gewichten in de verdeelformule zijn in onderstaande tabel af te lezen door middel van de nieuwe gewichten van de relevante indicatoren. In deze tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: de huidige gewichten per indicator⁴²;
- kolom 2: de nieuwe gewichten per indicator.

42. Opgave BZK.

Tabel 4.3. Overzicht gewichten indicatoren in huidige en aangepaste BDUR uitkering voor brandweer-regio's (inclusief uitkeringsfactor)

<i>indicator verdeelmodel BDUR</i>	<i>huidige gewicht</i>	<i>aangepaste gewicht</i>
<i>vast bedrag</i>	420.649	950.000
<i>inwoner</i>	0,44	0,00
<i>woonruimte</i>	1,01	0,29
<i>oppervlakte bebouwing</i>	78,57	22,00
<i>OAD</i>	0,09	-/ 0,29
<i>klantenpotentiëlen</i>	0,09	0,00
<i>kernen</i>	438,84	447,00
<i>totale oppervlakte</i>	0,33	1,60
<i>historische kernen</i>	214,68	0,00
<i>verfijning blusboten</i>	ZHZ, Gld-Z	n.v.t.
<i>verfijning Schelde /Rijn</i>	Midden W.Brabant	n.v.t.
<i>hoofdvaarwegen</i>	n.v.t.	4850
<i>BRZO-bedrijven</i>	vergoedingen 5 regio's	2900
<i>verfijning Waddeneilanden</i>	38.117,54	38.117,54

Met behulp van deze specifieke wijzigingen kunnen de verfijningen voor blusboten en Schelde/Rijn en de vergoedingen voor 5 regio's in verband met BRZO vervallen (m.u.v. waddeneilanden voor regio Friesland en specifieke afspraken rond Schiphol).

uitkomsten herziene ijkpuntformule

Met behulp van de beschreven uitkomsten van de verschillenanalyse is een herziene verdeelformule opgesteld die de aangetroffen scheefheden in de uitkomsten van de huidige verdeling zoveel mogelijk kan recht trekken. Deze wijzigingen leiden ertoe dat de uitkomst van de BDUR zodanig verandert dat de benodigde inwonerbijdragen tussen de diverse typen regio's in grote lijnen worden geëgaliseerd. Dit is in onderstaande tabel weergegeven.

In deze tabel wordt voor een indeling van de regio's naar een aantal typen structuurkenmerken de volgende informatie weergegeven.

- kolom 1: de afwijking van de feitelijke inwonerbijdrage ten opzichte van het landelijk gemiddelde;
- kolom 2: de huidige uitkering BDUR per inwoner;
- kolom 3: de aangepaste uitkering BDUR per inwoner;
- kolom 4: de omvang van de aangebrachte wijziging in de BDUR.

Tabel 4.4. Verschil in gemiddelde inwonerbijdrage en effect aanpassing verdeling BDUR voor brandweer-regio's geordend naar inwonertal en mate van stedelijkheid; bedragen in euro's per inwoner

<i>inwonertal cq mate van stedelijkheid</i>	<i>afwijking inwonerbijdrage van gemiddelde</i>	<i>huidige BDUR</i>	<i>aangepaste BDUR</i>	<i>wijziging BDUR</i>
<i>< 570.000 inwoners</i>	1,2	2,9	3,9	1,0
<i>570.000 – 870.000 inwoners</i>	0,0	2,4	2,5	0,0
<i>> 870.000 inwoners</i>	-/- 0,8	2,1	1,4	-/- 0,7
<i>weinig verstedelijkt</i>	0,9	2,7	3,2	0,6
<i>middelmatig verstedelijkt</i>	-/- 0,2	2,4	2,4	0,1
<i>sterk verstedelijkt</i>	-/- 1,0	2,1	1,2	-/- 1,0
<i>totaal gemiddeld</i>	0,0	2,4	2,4	0,0
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>				

Uit bovenstaande tabel is af te lezen dat zowel voor de indeling naar inwoner groottegroepen als naar de mate van stedelijkheid de wijzigingen in de omvang van de BDUR uitkering compenserende effecten oplevert die het mogelijk maken dat de omvang van de algemene inwonerbijdrage zoveel mogelijk kan worden geëgaliseerd tussen de typen regio's.

4.4.2 Betekenis onderdelen verdeelformule

Ter illustratie is in onderstaande tabellen de betekenis van de verschillende onderdelen (maatstaven) van de verdeelformule weergegeven⁴³. Eerst wordt per maatstaf aangegeven wat het aandeel is in de totale verdeling voor alle regio's tezamen. Daarna volgt een illustratie van de (differentiërende) werking voor de verschillende groottegroepen door per groep het bedrag per inwoner te presenteren dat per maatstaf wordt verdeeld.

43. Exclusief de verfijning Waddeneilanden (buiten UF). De huidige verfijningen blusboten en Rijn/Schelde zijn tussen haakjes vermeld op de regel waarwegen. De bestaande vergoedingen voor BRZO zijn tussen haakjes vermeld op de regel BRZO

Tabel 4.5. Uitkomsten per indicator in euro's per inwoner en gemiddelde aandeel indicatoren in procenten van de totale verdeelformule BDUR brandweerdeel (2005). Tussen haakjes huidige aandelen.

<i>indicatoren</i>	<i>totaal score verdeelmodel</i>	<i>gemiddeld aandeel alle regio's in % totaal</i>
<i>vast bedrag</i>	1,5	60% (28%)
<i>inwoner</i>	0,0	0% (18%)
<i>woonruimten</i>	0,1	5% (18%)
<i>oppervlakte bebouwd</i>	0,1	5% (17%)
<i>OAD*woonruimten</i>	-0,2	-10% (3%)
<i>klantenpotentiëlen</i>	0,0	0% (3%)
<i>totale oppervlakte, kernen</i>	0,4	18% (7%)
<i>historische kernen</i>	0,0	0% (2%)
<i>vaarwegen</i>	0,5	19% (1%)
<i>BRZO</i>	0,1	2% (2%)
TOTAAL BDUR brandweerdeel	2,4	100% (100%)
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>		

Bij de vergelijking tussen de aandelen in de nieuwe verdeelformule en de huidige verdeelformule dient te worden opgemerkt dat er sprake is van een gewijzigde opzet: in de nieuwe verdeelformule is er in feite sprake van een aanvullende betekenis van de BDUR-uitkering op een zoveel mogelijk geëgaliseerde inwonerbijdrage. Bij de interpretatie van de aandelen dient hiermee rekening te worden gehouden.

Tabel 4.6. Uitkomsten per onderdeel verdeelformule BDUR brandweerdeel (2005) in euro's per inwoner per inwoner groottegroep

<i>indicatoren</i>	<i>weinig inwoners</i>	<i>gemiddeld weinig inwoners</i>	<i>gemiddeld veel inwoners</i>	<i>totaal Nederland</i>
<i>vast bedrag</i>	2,2	1,5	1,0	1,5
<i>woonruimten</i>	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>oppervlakte bebouwd</i>	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>OAD*woonruimten</i>	-0,2	-0,2	-0,4	-0,2
<i>totale oppervlakte, kernen</i>	0,6	0,5	0,2	0,4
<i>vaarwegen</i>	0,9	0,3	0,3	0,5
<i>BRZO</i>	0,0	0,0	0,1	0,1
TOTAAL BDUR brandweerdeel	3,9	2,5	1,5	2,4
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>				

4.5 Aandachtspunten voor de toekomst

Voor de toekomst zijn er op dit moment geen duidelijke aandachtspunten voor een andere verdeling. Vanuit het totale benodigde volume aan middelen wordt er wel gewezen op een verdergaande intensivering van

diverse taken, maar op grond hiervan zijn er niet direct duidelijke aanwijzingen voor de noodzaak tot een andere verdeling.

Wel wordt aanbevolen om onder meer de verdergaande ontwikkelingen in de sfeer van meldkamers (verdergaande integratie/samenwerking) en communicatie- en informatiesystemen nauwlettend te volgen, omdat hiermee in verdeeeltechnisch vooral een relatie met de omvang van het vaste bedrag (schaaleffecten) ligt.

5 Nadere analyse van gemeentelijke uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ten aanzien van de gemeentelijke uitgaven aan brand en rampenbestrijding achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- in beeld brengen bestaande scheefgroei verdeling (paragraaf 5.2);
- uitkomsten nadere verschillenanalyse achterliggende factoren (paragraaf 5.3);
- presentatie nieuwe ijkpuntformule (paragraaf 5.4);
- aandachtspunten voor de toekomst (paragraaf 5.5).

5.2 In beeld brengen bestaande scheefgroei

5.2.1 Inleiding

Zoals reeds in het volumerapport is aangegeven, is tegelijk met de sterke stijging van de totale uitgaven aan het taakgebied sprake van een bepaalde scheefgroei in de verdeling opgetreden. Voor 2005 kan dit worden afgelezen door de feitelijke netto uitgaven van gemeenten te vergelijken met de uitkomst van de huidige verdeling op basis van het gemeentefonds⁴⁴.

illustratie huidige scheefheid bij indeling in inwoner groottegroepen

In onderstaande tabel wordt de volgende informatie gepresenteerd voor een indeling van de gemeenten in de standaard inwoner groottegroepen;

- kolom 1: de omvang van de feitelijke netto uitgaven in 2005 in euro's per inwoner;
- kolom 2: de omvang van de bestaande ijkpuntscore in 2005 in euro's per inwoner;
- kolom 3: het verschil tussen kolom 1 en 2.

44. Inclusief de ophoging voor de overige eigen middelen (OEM).

Tabel 5.1. Spreiding verschil tussen feitelijke netto uitgaven en ijkpuntscores naar inwoner groottegroep voor Brandweer & rampenbestrijding (inclusief geneeskundige deel). Bedragen in euro's per inwoner (2005)

<i>inwoner</i> groottegroep	<i>feitelijke netto uitgaven 2005</i> (1)	<i>score ijkpunt brandweer en rampenbestrijding</i> (2)	<i>verschil (1) -/-(2)</i>
<i>0 – 10.000 inwo</i>	53	27	26
<i>10 – 20.000 inwo</i>	44	26	18
<i>20 – 50.000 inwo</i>	43	29	14
<i>50 – 100.000 inwo</i>	52	38	14
<i>100 – 250.000 inwo</i>	55	43	12
<i>Totaal (excl. G4)</i>	48	33	15
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

Uit deze tabel blijkt dat er voor alle inwoner groottegroepen sprake is van gemiddeld hogere netto uitgaven dan de score van het huidige ijkpunt van het gemeentefonds. Dit illustreert het eerder aangegeven volumeprobleem dat er in 2005 is.

Daarbij is tussen de inwoner groottegroepen sprake van een uiteenlopende afwijking. Per saldo is er voor gemeenten met minder inwoners sprake van een groter verschil tussen feitelijke netto uitgaven en de ijkpunt-score per inwoner dan voor gemeenten met veel inwoners. Dit geeft aan dat niet alleen het volume een probleem is, maar dat ook de verdeling aan herziening toe is, omdat het ijkpunt zoveel mogelijk dient aan te sluiten bij de relevante uitgavenpatronen van typen gemeenten (eigenlijk zouden er allemaal nullen moeten staan in de derde kolom).

bestaande scheefheid bij indeling naar mate van stedelijkheid

Ook wanneer de gemeenten worden ingedeeld naar hun mate van stedelijkheid zien we een uiteenlopend patroon. Dit is op dezelfde wijze als in de voorgaande tabel ingevuld.

Tabel 5.2. Spreiding verschil tussen feitelijke netto uitgaven en ijkpuntscores naar mate van stedelijkheid voor Brandweer & rampenbestrijding (inclusief geneeskundige deel). Bedragen in euro's per inwoner (2005).

<i>verstedelijkingsklasse</i>	<i>feitelijke netto uitgaven</i> (1)	<i>score ijkpunt brandweer en rampenbestrijding</i> (2)	<i>verschil (1) -/-(2)</i>
<i>niet stedelijk</i>	45	27	18
<i>weinig stedelijk</i>	44	29	15
<i>matig stedelijk</i>	50	37	13
<i>sterk stedelijk</i>	60	47	12
<i>Totaal (excl. G4)</i>	48	33	15
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

Ook uit deze tabel blijkt dat er voor alle groepen sprake is van gemiddeld hogere netto uitgaven dan de score van het huidige ijkpunt van het gemeentefonds. Daarbij is ook hier sprake van een verdeelprobleem, aangezien er tussen de groepen gemeenten sprake is van een duidelijk uiteenlopende afwijking. Per saldo is er voor de minder verstedelijkte gemeenten sprake van een groter verschil tussen feitelijke netto uitgaven en de

ijkpuntscore per inwoner dan voor gemeenten die een hogere verstedelijkingsgraad (bebouwingsdichtheid) kennen.

5.3 Uitkomsten nadere verschillenanalyse achterliggende factoren

5.3.1 Inleiding

Op grond van een nadere verschillenanalyse is nagegaan op welke wijze het ijkpunt kan worden geactualiseerd naar het niveau van 2005. Bij het rechtzetten van de geconstateerde scheefgroei zijn tal van factoren onderzocht, zowel externe kenmerken die tot verschillen zouden kunnen leiden, als eigen keuzes van individuele gemeenten. Zoals gebruikelijk wordt daarbij een onderscheid gemaakt in wel en niet (expliciet) te honoreren factoren (zie hoofdstuk 2). Hiervan wordt separaat verslag gedaan, zodat helder wordt gemaakt welke elementen wel en welke niet expliciet in de verdeelformule worden opgenomen.

Eerst wordt ingegaan op verschillen die niet expliciet worden gehonoreerd (paragraaf 5.3.2). Daarna worden de elementen besproken die wel voor expliciete honorering in de ijkpuntformule in aanmerking komen (paragraaf 5.3.3), waarbij eveneens de richting van de bijstelling ten opzichte van het huidige ijkpunt wordt aangegeven.

5.3.2 Niet gehonoreerde verschillen tussen gemeenten

inleiding

Bij de niet gehonoreerde verschillen gaan we eerst in op een aantal verschillen op grond van 'eigen keuzes' (A). Daarna wordt ingegaan op een aantal structuurkenmerken en mogelijke specifieke risicofactoren (B).

A: verschillen op grond van 'eigen keuzes'

Op diverse onderdelen zijn verschillen in uitgavenpatronen aangetroffen tussen gemeenten die zijn te herleiden tot 'eigen (beleids-)keuzes'⁴⁵ en niet tot onvermijdelijke effecten van externe omstandigheden. Het betreft de navolgende factoren.

eigen keuzes rond de verhouding beroeps/vrijwilligers

Tussen individuele gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken worden soms substantiële verschillen geconstateerd, zowel in de relatieve aantallen vrijwilligers als in aantal beroepskrachten.

Voorzover er bij gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken sprake is van een afwijkende eigen (historische) keuze om met relatief veel vrijwilligers of relatief veel beroepskrachten te werken, wordt deze keuze niet expliciet in het ijkpunt gehonoreerd.

eigen keuzes rond honorering van personeel

Een vergelijkbare argumentatie is relevant voor verschillen in de honorering van personeel tussen gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken. Hoewel in de afgelopen jaren de meeste gemeenten zijn overgegaan op een vergoedingssystematiek voor vrijwilligers, komen er nog steeds verschillen in de gemiddelde

45. Voor een nadere toelichting hierop zie paragraaf 2.4.3.

honorering per vrijwilliger voor. Dit kan samenhangen met verschillen in de bedragen waarmee wordt gewerkt en met de achterliggende elementen in de vergoedingensystematiek (bijvoorbeeld het aantal uren oefenen).

verschillen in uitgaven aan voormalig personeel

Een specifieke extra post die voor bepaalde individuele gemeenten substantiële extra kosten met zich mee kan brengen, zijn de uitgaven aan voormalig personeel. Dit doet zich met name voor bij sommige gemeenten met (relatief veel) beroepskrachten. Mede afhankelijk van de leeftijdsopbouw van het brandweerkorps kunnen er gedurende een reeks van jaren hogere uitgaven bestaan indien er aan een groot aantal voormalige personeelsleden vergoedingen worden uitgekeerd. Afwijkingen van een gemiddeld niveau worden echter niet gehonoreerd, omdat het gaat om een tijdelijk fenomeen: op langere termijn zal het beeld weer bijtrekken.

verschillen in ouderdom huisvesting/materieel

Tussen individuele gemeenten (ook bij een vergelijkbare structuur) worden er duidelijke verschillen waargenomen in het niveau van de lasten van huisvesting/materieel. Dit kan onder meer samenhangen met de verschillen in ouderdom van deze voorzieningen, waardoor het niveau van de kapitaallasten uiteenloopt.⁴⁶ Op de lange termijn zal dit beeld van verschillen in ouderdom echter telkens tussen gemeenten wisselen. Bovendien kunnen gemeenten zelf de lasten in de tijd egaliseren door te werken met reserveringen en voorzieningen.

eigen keuzes rond voorzieningenniveau

Gemeenten kunnen ook eigen keuzes maken ten aanzien van de invulling van hun organisatie die leiden tot een verschil in voorzieningenniveau. Mede afhankelijk van de locatie van kazernes, en de hoeveelheid beschikbaar personeel en materieel zijn er duidelijke verschillen waar te nemen in de mate waarin individuele gemeenten er in slagen om de norm opkomsttijden te halen⁴⁷. Daarbij maken gemeenten ook financiële afwegingen (soms is het relatief erg duur om een groter percentage te halen).

Ook ten aanzien van de kwaliteit spelen eigen keuzes in financieel opzicht een rol. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag hoeveel er wordt geoefend (bijvoorbeeld bij vrijwilligers leidt dit ook tot verschillen in de omvang van de vergoedingen).

Ook kan er sprake zijn van tijdelijke extra uitgaven, bijvoorbeeld in de sfeer van de vergunningverlening, wanneer er sprake is van een inhaalactie om dit terrein op orde te brengen.

Dergelijke individuele keuzes worden niet in het ijkpunt gehonoreerd.

verschillen in de mate van samenwerking met buurgemeenten

Ook worden er verschillen aangetroffen in de mate waarin gemeenten samenwerken met buurgemeenten. Mede afhankelijk daarvan kunnen er verschillen in uitgaven optreden tussen vergelijkbare gemeenten. Bij sommige kleine gemeenten zien we een vergaande samenwerking met grotere buurgemeenten, doordat ze ervoor kiezen om de brandweertaken geheel door deze nabij gelegen grotere buurgemeente te laten verzorgen. In hoeverre dit tot lagere uitgaven leidt hangt mede af van het geboden (kwaliteits)niveau van de dienstverlening. Er zijn echter ook aan elkaar grenzende gemeenten met een minder intensieve samenwerking, hetgeen kan leiden tot relatief hogere uitgaven. Ook dergelijke verschillen worden niet expliciet in het ijkpunt gehonoreerd: dit betekent bijvoorbeeld dat gemeenten met een minder efficiënte werkwijze er zelf geld bij moeten leggen om eenzelfde voorzieningenniveau te bereiken als andere gemeenten.

46. Daarnaast kan er bij individuele gemeenten ook sprake zijn van zeer lage huisvestingslasten omdat de bouwkosten van kazernes in één keer ten lasten van (algemene) reserves zijn gebracht.

47. Zo worden er percentages aangetroffen van rond de 60%, maar ook rond de 90%.

B. niet (langer) gehonoreerde structuurkenmerken en specifieke risicofactoren

Naast de niet te honoreren verschillen als gevolg van eigen keuzes is er ook sprake van het vervallen van de aanvullende betekenis van een aantal structuurkenmerken uit de huidige formule. Het betreft daarbij:

- de maatstaven historische kern en bewoonde oorden 1930. In de verschillenanalyse is gebleken dat er van deze maatstaven, die nog wel waren opgenomen in het bestaande ijkpunt, geen aanvullende betekenis meer uitgaat. De (eventuele) verschillen in kostenniveaus zijn reeds door andere indicatoren gehonoreerd of blijken in de praktijk niet meer herkenbaar. Met het honoreren van de hogere uitgavenniveaus via onder meer de maatstaf OAD (omgevingsadressendichtheid) is er niet langer een toegevoegde waarde voor het opnemen van een score voor de maatstaf historische kernen. Hetzelfde geldt voor de maatstaf bewoonde oorden 1930;
- voorts is er in het herziene ijkpunt is geen specifieke honorering opgenomen voor een aantal mogelijk risicoverhogende factoren. We gaan afzonderlijk in op de volgende elementen:
 - (grote) vliegvelden. Alleen voor Schiphol is er mogelijk sprake van een extra te honoreren kostenfactor, maar daarover zijn onlangs reeds via de regio afspraken gemaakt over aanvullende financiële middelen⁴⁸;
 - kerncentrales: gemeenten geven dit wel aan als specifiek object met extra risico's, maar in termen van kosten geven ze niet aan dat er een dermate substantieel bedrag mee is gemoeid, dat er sprake zou moeten zijn van een extra honorering⁴⁹;
 - veel industrie of bos: in aanvulling op de nieuwe invulling van het ijkpunt is er geen aanleiding om aanvullende honorering van deze elementen op te nemen. Dit duidt erop dat de kostenverhogende werking van dergelijke aspecten meevalt en/of reeds via wel opgenomen indicatoren wordt gehonoreerd. Voor de aanwezigheid van relatief veel industrie kan daarbij worden gewezen op de volgende aspecten:
 - in de ijkpuntformule is een aantal indicatoren voor niet-woonbebouwing opgenomen die de aanwezigheid van industrie reeds honoreren (o.a. via de WOZ-waarde van -niet-woningen)⁵⁰;
 - bij industriële complexen worden (mede afhankelijk) van het risico specifieke aanvullende eisen gesteld, waardoor niet alle lasten bij de gemeente terecht komen. Behalve in de sfeer van de planvorming en preventie bij bedrijven⁵¹ om risico's zoveel mogelijk te beperken, betreft het in bepaalde gevallen ook de aanwezigheid van een eigen bedrijfsbrandweer (met name voor de eerste inzet).
 - voor de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen in relatie tot grote vaarwegen (onder andere in verband met grote tunnels, slechtere bereikbaarheid (vanuit) omliggend gebied, relatie met relatief veel vervoer van gevaarlijke stoffen) zijn er wel aanwijzingen voor extra kosten van gemeenten⁵². Hiervoor is reeds een voorstel gedaan om dit te honoreren via het regionale verdeelmodel⁵³, omdat er vaak sprake is van een gemeentegrens overschrijdende problematiek. Daarom wordt niet voorgesteld om hiermee rekening te houden via de verdeling per gemeente uit het gemeentefonds. In het geval van (grote) tunnels zou dit ook teveel tot een directe relatie met een specifiek object leiden hetgeen vanuit de spelregels van het gemeentefonds niet wenselijk is. Via het regionale model kan beter een globale honorering (via het regionale kenmerk) worden geboden, waarbij gemeenten ook in geza-

48. Overigens wordt er in het ijkpunt wel rekening gehouden met de aanwezige bebouwing/bedrijven op Schiphol.

49. Gedacht moet worden in termen van 0,5 extra fte.

50. Voor de duidelijkheid: het betreft hier de gegevens die worden gebruikt voor de bestaande verdeelmaatstaf OZB-niet woningen in het huidige gemeentefonds. Het betreft derhalve niet feitelijke OZB-opbrengsten die tussen gemeenten kunnen verschillen door verschillen in tariefstelling.

51. Overigens is er in het regionale verdeelmodel ook een extra honorering voor zogenaamde BRZO-bedrijven voorgesteld.

52. Voor belangrijke toekomstige spoorverbindingen (HSL/Betuwelijn) is dit nog niet het geval. Dit is wel een mogelijk aandachtspunt voor de toekomst.

53. Via de lengte van de hoofdvaarwegen.

menlijkheid de betreffende problematiek zo goed mogelijk dienen op te lossen, vooral waar het de normale draagkracht van individuele gemeenten te boven gaat.

5.3.3 Wel gehonoreerde factoren

Op grond van de verschillenanalyse komt er een aantal elementen naar voren die wel in aanmerking komen om te worden verwerkt in het herziene ijkpunt. Het betreft daarbij met name een gewijzigde weging voor een aantal bestaande structuurkenmerken uit de verdeelformule. Het betreft daarbij de volgende elementen.

algemene volumestijging

Als gevolg van het versterkings- en professionaliseringproces zijn de netto uitgaven van gemeenten aan brandweer en rampenbestrijding te laatste jaren duidelijk toegenomen. Het honoreren van deze uitgavenstijging van de afgelopen jaren voor zowel personele als overige kosten (huisvesting, materieel en bedrijfsvoering) leidt ertoe dat voor alle gemeenten de ijkpuntscore dient toe te nemen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een toename van het gewicht van de volgende volume-indicatoren:

- het aantal woonruimten (het grootste deel van het objectenbestand van gemeenten);
- de betekenis van niet-woonbebouwing: in de herziene ijkpuntformule wordt ook het gewicht voor niet-woonbebouwing groter, waarbij ook de rol explicieter zichtbaar wordt. Op grond van de verschillenanalyses blijkt dat verschillen in aanwezigheid van bedrijvigheid behalve via het aantal vestigingen goed tot uitdrukking kunnen worden gebracht via de WOZ-waarde van niet-woningen⁵⁴. Dit leidt met name voor gemeenten met relatief veel (grootschalige cq. industriële) bedrijvigheid tot een betere aansluiting bij de relevante uitgaven dan via het aantal bedrijfsvestigingen of meer globale indicatoren waarin bedrijvigheid een rol kan spelen (zoals OAD, oppervlakte bebouwing of (indirect) klantenpotentiëlen). In het oorspronkelijke ijkpunt is gewerkt met het aantal werkzame personen, maar deze indicator is per gemeente niet voldoende betrouwbaar bevonden om in het verdeelstelsel van het gemeentefonds te worden opgenomen.⁵⁵

wijziging 'beroepsingroefactor' (als honorering voor algemene verschillen in organisatievorm)

In het oorspronkelijke ijkpunt was er sprake van het honoreren van algemene verschillen in organisatievorm tussen kleinere en grotere gemeenten via een zogenaamde 'beroepsingroefactor'. Deze factor, die 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 en een negatief bedrag per inwoner.

Deze factor gaf 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.

Dit beeld geldt in hoofdlijnen nog steeds, maar in de afgelopen jaren is daarin als gevolg van het versterkings- en professionaliseringstraject – dat (mede) het gevolg is van BZK-beleid - in termen van kostenniveaus wel een verschuiving opgetreden. In kleinere gemeenten zijn niet alleen de vergoedingen voor vrijwilligers duidelijk gestegen (het aantal vrijwilligers is per saldo niet duidelijk toegenomen), maar is er daarnaast ook sprake van het in toenemende mate introduceren van functies die worden bezet door beroepskrachten. Ook in de kleinere gemeenten is er momenteel sprake van een (beperkt) aantal formatieplaatsen dat wordt bezet door

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

55. Overigens is bij de omzetting van het ijkpunt naar verdeelmaatstaven van het gemeentefonds ook bij de OZB de dynamiek in de waardeontwikkeling van OZB-niet-woningen een aandachtspunt.

beroepskrachten. Dit betekent in financiële zin dat de uitgaven per inwoner het hardst zijn gestegen in de kleinste gemeenten⁵⁶.

Dit vormt een belangrijke reden om de samenstelling van deze component in de ijkpuntformule aan te passen. Dit vindt plaats door het negatieve bedrag per inwoner te laten vervallen en tegelijkertijd het gewicht van (met name regionale) klantenpotentiëlen een beperktere betekenis te geven.

wijzigingen in schaalfactoren bij kleinere gemeenten/kernen

In het huidige ijkpunt is rekening gehouden met een tweetal negatieve schaalearscten die zich vooral bij kleinere gemeenten/kernen voordoen:

- enerzijds betreft het een vast bedrag als honorering voor een vaste basis in een organisatie. Dit vaste bedrag komt in het herziene ijkpunt substantieel hoger te liggen. Dit heeft te maken met twee aspecten:
 - ten eerste is het huidige bedrag in het verdeelstelsel van het gemeentefonds lager dan in het oorspronkelijke ijkpunt als gevolg van tussentijdse (bestuurlijke) wijzigingen⁵⁷ in het verdeelstelsel. Dit verschil komt nu weer in beeld;
 - ten tweede is er door de sterke kostenstijging – met name bij de kleinste gemeenten – sprake van een groter vast bedrag dan voorheen.
- anderzijds zijn er negatieve schaalearscten 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. Dat dit leidt tot kostennadelen wordt duidelijk uit onderstaande tabel, waarin voor gemeentegroepen naar de mate van verstedelijking het verschil in het aantal kazernes per 100.000 inwoner wordt aangegeven.

Tabel 5.3. Aantal kazernes per 100.000 inwoners voor gemeenten ingedeeld naar verstedelijkingsklassen. (Nederland excl. vier grote steden; bron: CBS 2005).

<i>verstedelijkingsklasse</i>	<i>Brandweer & rampenbestrijding</i>
<i>niet stedelijk</i>	14
<i>weinig stedelijk</i>	6
<i>matig stedelijk</i>	3
<i>sterk stedelijk</i>	2
<i>Totaal (excl. G4)</i>	7

Aangezien meerkernigheid vooral voorkomt bij gemeenten met een weinig stedelijk karakter, geeft de tabel een duidelijke illustratie van verschillen in het aantal kazernes. Dit wordt overigens versterkt door grotere afstanden tussen kernen. Reden waarom naast meerkernigheid in het ijkpunt ook de maatstaven oppervlakte land en binnenwater zijn opgenomen.

Door de sterk gestegen kosten van zowel personeel als ook van huisvesting/materieel dient ook het bedrag per kleine kern te worden opgehoogd. Daarvoor wordt niet alleen gebruik gemaakt van de huidige maatstaf kernen, waarvan er meer dan 3000 in Nederland zijn. Aangezien er op grond van een nadere analyse van het aantal kazernes per gemeente (op basis van een CBS inventarisatie) blijkt dat er ‘slechts’ circa 1000 kazernes zijn, is er een nieuwe definitie van kernen opgesteld. Uit de nadere verschillenanalyse blijkt dat de ijkpuntformule voor de brandweer duidelijk kan worden verbeterd indien naast de huidige

56. Het aantal operationele beroepsfte's per inwoner is in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners in de afgelopen vijf jaar ongeveer verdubbeld.

57. Met name is er een verlaging van het vaste bedrag in het cluster OOV aangebracht ter compensatie van een extra bestuurlijke honorering van landelijke gemeenten in het cluster Wegen/Water.

definitie van kernen (minimaal 25 adressen) wordt gewerkt met een aangepaste afbakening van kernen, die beter aansluit op de feitelijke aanwezigheid van kazernes. Hiertoe is een aanvullende kernaafbakening gehanteerd van minimaal 500 adressen. Bij dit aantal komt er in alle gemeenten minimaal 1 kern voor, waarbij het totale aantal kernen ruim 1000 bedraagt in plaats van meer dan 3000.

Met behulp van een extra gewicht voor deze maatstaf (in aanvulling op de werking van alle andere maatstaven) kan, in combinatie met aanpassingen in de gewichten van de huidige maatstaf kernen en de maatstaven land en binnenwater goed worden aangesloten bij kostennadelen als gevolg van meerkernigheid, met name wanneer het kleine kernen betreft. Overigens blijft ook de huidige maatstaf voor kernen en de maatstaf oppervlakte bebouwing (die ook bebouwing buiten de kom bevat) een aanvullende verklarende rol spelen. Dit is met name het geval wanneer er sprake is van sterk verspreid liggende bebouwing over een groter gebied.

overige wijzigingen

Bij het afstemmen op de nieuw te honoreren uitgavenpatronen van gemeenten dient ook het gewicht van de maatstaf OAD toe te nemen. 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 opkomstijden moeilijker te halen zijn.

Ook bij de overige maatstaven zijn er beperkte wijzigingen in de gewichten⁵⁸. Deze leiden er toe dat in combinatie met bovenstaande wijzigingen de uitkomsten van het financiële ijkpunt goed aansluiten op de te honoreren uitgavenpatronen van gemeenten in 2005.

5.4 Nieuwe ijkpuntformule brandweer en rampenbestrijding

5.4.1 nieuwe ijkpuntformule brandweer en rampenbestrijding

Met behulp van de beschreven bevindingen uit de verschillenanalyse is een herziene ijkpuntformule worden opgesteld die de aangetroffen scheefheden in de uitkomsten van de huidige verdeling zoveel mogelijk kan rechttrekken.

De wijziging in de samenstelling en gewichten in de ijkpuntformule zijn in onderstaande tabel af te lezen door middel van de nieuwe gewichten van de relevante indicatoren. In deze tabel is de volgende informatie opgenomen (gewichten inclusief uitkeringsfactor en opslag voor OEM):

- kolom 1: de huidige gewichten per indicator;
- kolom 2: de nieuwe gewichten per indicator.

58. De maatstaf buitenwater is met name relevant voor de Waddeneilanden. Deze hebben onder meer te maken met een geïsoleerde ligging.

Tabel 5.4. Overzicht gewichten indicatoren in huidige en aangepaste ijkpuntformule brandweer en rampenbestrijding (2005) (inclusief UF en OEM)

<i>Indicator</i>	<i>Huidig gewicht</i>	<i>Aangepast gewicht</i>
<i>vast bedrag</i>	11.295	67.000
<i>inwoners</i>	-/- 3,71	0,00
<i>lokaal klantenpotentieel</i>	1,66	1,50
<i>regionaal klantenpotentieel</i>	6,62	3,00
<i>woonruimten</i>	29,77	39,40
<i>OAD</i>	16,93	20,00
<i>oppervlakte bebouwing</i>	330,36	148,00
<i>OZB niet-woningen</i>	0	310
<i>bedrijfsvestigingen</i>	11,84	10
<i>historische kern</i>	3578,95	0
<i>bewoonde oorden 1930</i>	3,33	0
<i>land en binnenwater</i>	3,23	2,90
<i>buitenwater</i>	3,72	7,00
<i>kernen (25)</i>	8799,72	3000
<i>kernen (500)</i>	0	40.000

uitkomsten herziene ijkpuntformule

In onderstaande tabel wordt voor een indeling van de gemeenten naar een aantal typen structuurkenmerken de volgende informatie weergegeven:

- kolom 1: de huidige ijkpuntscore in euro's per inwoner;
- kolom 2: de feitelijke netto uitgaven (2005) aan brandweer en rampenbestrijding in euro's per inwoner;
- kolom 3: de uitkomst van de herziene ijkpuntformule in euro's per inwoner;
- kolom 4: het verschil tussen kolom 3 en 2;
- kolom 5: de nieuwe uitkomst van de nieuwe ijkpuntformule teruggetrimd binnen het volume van het oude ijkpunt, waaruit direct het verschil in verdeling met het oude ijkpunt (kolom 1) kan worden afgelezen.

Tabel 5.5. Omvang huidige ijkpuntscore, feitelijke netto uitgaven en herziene ijkpuntscore voor gemeenten ingedeeld naar inwoner groottegroep, mate van verstedelijking, mate van meerkernigheid en aanwezigheid van historische kern; bedragen in euro's per inwoner (2005). Exclusief vier grote steden.

<i>typering</i>	<i>huidige ijkpunt-score</i>	<i>feitelijke netto uitgaven</i>	<i>herziene ijkpuntscore</i>	<i>verschil (3) -/-(2)</i>	<i>teruggetrimd nieuw ijkpunt naar volume oude ijkpunt</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>0 – 10.000 inwoners</i>	27	53	52	-/1	36
<i>10.000 – 20.000 inwoners</i>	26	44	45	1	31
<i>20.000 – 50.000 inwoners</i>	29	43	44	1	30
<i>50.000 – 100.000 inwoners</i>	38	52	51	-/1	35
<i>meer dan 100.000 inwoners</i>	43	55	55	0	38
<i>niet stedelijk</i>	27	45	45	0	31
<i>weinig stedelijk</i>	29	44	44	0	30
<i>matig stedelijk</i>	37	50	50	-/1	34
<i>sterk stedelijk</i>	47	60	60	0	42
<i>weinig kernen</i>	36	50	50	0	35
<i>matig weinig kernen</i>	36	50	50	0	35
<i>matig veel kernen</i>	31	45	45	0	31
<i>veel kernen</i>	31	46	46	0	32
<i>wel historische kern</i>	39	50	52	1	36
<i>geen historische kern</i>	29	46	45	-/1	31
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>					

Uit bovenstaande tabel is af te lezen dat er na de wijzigingen in de herziene ijkpuntformule voor de diverse typeringen sprake is van een goede aansluiting op de feitelijke netto uitgavenpatronen van gemeenten met uiteenlopende structuurkenmerken: de verschillen in kolom 4 geven immers zeer beperkte afwijkingen te zien, waarmee de eerder getoonde afwijkingen tussen de feitelijke netto uitgaven en het huidige ijkpunt zijn weggewerkt.

Voor de geïnteresseerde lezer kan ook het relatieve verschil tussen de nieuwe en de huidige ijkpuntscore worden afgelezen door de uitkomst van kolom 5 te vergelijken met kolom 1. Deze uitkomst zou ontstaan indien wel de verdeling wordt aangepast, maar er geen extra voeding beschikbaar komt.

5.4.2 Betekenis onderdelen verdeelformule

Ter illustratie is in onderstaande tabellen de betekenis van de verschillende onderdelen (maatstaven) van de verdeelformule weergegeven. Eerst wordt per maatstaf aangegeven wat het aandeel is in de totale verdeling voor alle regio's tezamen. Daarna volgt een illustratie van de (differentiërende) werking voor de verschillende inwoner groottegroepen door per groep het bedrag per inwoner te presenteren dat er per maatstaf wordt verdeeld.

Tabel 5.6. Uitkomsten per ijkpuntindicator in euro's per inwoner en gemiddelde aandeel indicatoren in procenten van het totale ijkpunt Brandweer & Rampenbestrijding (2005), excl. G4. Tussen haakjes huidige aandelen.

<i>indicatoren</i>	<i>totaal ijkpuntscore in euro's per inwoner (excl. G4)</i>	<i>gemiddeld aandeel alle gemeenten (excl. G4) in % totaal</i>
<i>vast bedrag</i>	2	5% (1%)
<i>inwoners</i>	0	0% (-11%)
<i>lokaal klantenpotentieel</i>	1	3% (5%)
<i>regionaal klantenpotentieel</i>	2	5% (17%)
<i>oppervlakte land en binnenwater</i>	1	1% (2%)
<i>oppervlakte buitenwater</i>	0	0% (0%)
<i>oppervlakte bebouwd</i>	1	2% (6%)
<i>woonruimten</i>	18	37% (40%)
<i>OAD*woonruimten</i>	12	25% (30%)
<i>kernen</i>	4	8% (6%)
<i>historische kernen, bo31</i>	0	0% (3%)
<i>aantal bedrijfsvestigingen</i>	0	1% (2%)
<i>OZB niet-woningen</i>	7	14% (0%)
TOTAAL	48	100% (100%)
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>		

Tabel 5.7. Uitkomsten per onderdeel ijkpuntformule Brandweer & Rampenbestrijding (2005) in euro's per inwoner per inwoner groottegroep, exclusief de 4 grote steden

<i>indicatoren</i>	<i>0-10.000</i>	<i>10.000- 20.000</i>	<i>20.000- 50.000</i>	<i>50.000- 100.000</i>	<i>100.000- 250.000</i>	<i>totaal excl. G4</i>
<i>vast bedrag</i>	9	5	2	1	0	2
<i>lokaal klantenpotentieel</i>	1	1	1	2	2	1
<i>regionaal klantenpotentieel</i>	0	1	2	3	5	2
<i>oppervlakte land en binnenwater</i>	1	1	1	0	0	1
<i>oppervlakte buitenwater</i>	1	0	0	0	0	0
<i>oppervlakte bebouwd</i>	1	1	1	1	1	1
<i>woonruimten</i>	17	17	17	18	19	18
<i>OAD*woonruimten</i>	4	5	9	17	20	12
<i>kernen</i>	10	8	4	1	1	4
<i>aantal bedrijfsvestigingen</i>	1	1	0	0	0	0
<i>OZB niet-woningen</i>	6	6	6	7	8	7
TOTAAL	52	45	44	51	55	48
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>						

5.5 Aandachtspunten voor de toekomst

Voor de toekomst kan een aantal aandachtspunten worden geformuleerd die mogelijk van invloed zijn op de verdeling (overigens duiden deze ontwikkelingen ook op een toekomstig volumevraagstuk). Het betreft de volgende elementen:

- bij het verder doorzetten van de professionalisering bij kleinere gemeenten kan in komende jaren worden verwacht dat de 'beroepsingroefactor' nog verder bijgesteld moet worden: de uitgaven bij kleinere gemeenten zullen dan naar verwachting harder blijven stijgen dan van grotere gemeenten;
- effecten van nieuwe CAO-afspraken op de uitgaven aan voormalig personeel en de regelgeving ten aanzien van de arbeidstijden. Dit kan met name effecten hebben op de uitgaven van gemeenten met relatief veel beroepskrachten.

6 Overige openbare orde en veiligheid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ten aanzien van de gemeentelijke uitgaven aan overige openbare orde en veiligheid (OOOV) achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- in beeld brengen bestaande scheefgroei verdeling (paragraaf 6.2);
- uitkomsten nadere verschillenanalyse achterliggende factoren (paragraaf 6.3);
- presentatie nieuwe ijkpuntformule (paragraaf 6.4);
- aandachtspunten voor de toekomst (paragraaf 6.5).

6.2 In beeld brengen bestaande scheefgroei

6.2.1 Inleiding

Zoals reeds in het volumerapport is aangegeven, is tegelijk met de sterke stijging van de totale uitgaven aan het taakgebied sprake van een bepaalde scheefgroei in de verdeling opgetreden.

In 2005 kan dit worden afgelezen door de feitelijke netto uitgaven van gemeenten te vergelijken met de uitkomst van de huidige verdeling op basis van het gemeentefonds⁵⁹. Net als bij de andere onderdelen van het taakgebied brengen we dit in beeld voor een indeling in inwoner groottegroepen en voor een indeling in de mate van stedelijkheid (bebouwingdichtheid).

illustratie huidige scheefheid bij indeling in inwoner groottegroepen

In onderstaande tabel wordt de volgende informatie gepresenteerd voor een indeling van de gemeenten in de standaard inwoner groottegroepen:

- kolom 1: de omvang van de feitelijke netto uitgaven in 2005 in euro's per inwoner;
- kolom 2: de omvang van de bestaande ijkpuntscore in 2005 in euro's per inwoner;
- kolom 3: het verschil tussen kolom 1 en 2.

59. Inclusief de ophoging voor de overige eigen middelen (OEM).

Tabel 6.1. Spreiding verschil tussen feitelijke netto uitgaven en ijkpuntscores naar inwoner groottegroep voor OOOV. Bedragen in euro's per inwoner (2005).

<i>inwoner groottegroep</i>	<i>feitelijke netto uitgaven 2005 (1)</i>	<i>huidige ijkpuntscore OOOV (2)</i>	<i>verschil kolom (1) -/-(2)</i>
<i>0 – 10.000 inwo</i>	9	5	4
<i>10 – 20.000 inwo</i>	10	4	5
<i>20 – 50.000 inwo</i>	10	5	5
<i>50 – 100.000 inwo</i>	11	5	5
<i>100 – 250.000 inwo</i>	11	6	6
<i>Totaal (excl. G4)</i>	10	5	5
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

Uit deze tabel blijkt dat er voor alle inwoner groottegroepen sprake is van gemiddeld hogere netto uitgaven dan de score van het ijkpunt van het gemeentefonds. Daarbij is tussen de inwoner groottegroepen sprake van een beperkte uiteenlopende afwijking. Per saldo is er voor gemeenten met minder inwoners sprake van een iets kleiner verschil tussen feitelijke netto uitgaven en de ijkpuntscore per inwoner dan voor gemeenten met veel inwoners. Ten opzichte van het onderdeel brandweer en rampenbestrijding is er echter sprake van een zeer beperkte scheefheid in de verdeling.

bestaande scheefheid bij indeling naar mate van stedelijkheid

Ook wanneer de gemeenten worden ingedeeld naar hun mate van stedelijkheid zien we een enigszins uiteenlopend patroon. Dit is op dezelfde wijze als in de voorgaande tabel ingevuld.

Tabel 6.2. Spreiding verschil tussen feitelijke netto uitgaven en ijkpuntscores naar mate van stedelijkheid voor OOOV (exclusief G4). Bedragen in euro's per inwoner (2005).

<i>verstedelijkingsklasse</i>	<i>feitelijke netto uitgaven 2005 (1)</i>	<i>huidige ijkpuntscore OOOV (2)</i>	<i>verschil kolom (1) -/-(2)</i>
<i>niet stedelijk</i>	9	4	5
<i>weinig stedelijk</i>	10	5	6
<i>matig stedelijk</i>	11	5	6
<i>sterk stedelijk</i>	11	6	5
<i>Totaal (excl. G4)</i>	10	5	5
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

Ook uit deze tabel blijkt dat er voor alle groepen sprake is van gemiddeld hogere netto uitgaven dan de score van het ijkpunt van het gemeentefonds. Daarbij is tussen de groepen sprake van een beperkte uiteenlopende afwijking. Per saldo is er voor de niet verstedelijkte en sterk verstedelijkte gemeenten sprake van een iets kleiner verschil tussen feitelijke netto uitgaven en de ijkpuntscore per inwoner dan voor gemeenten met een weinig of matige verstedelijkingsgraad.

6.3 Uitkomsten nadere verschillenanalyse achterliggende factoren

6.3.1 Inleiding

Op grond van een nadere verschillenanalyse is nagegaan op welke wijze het ijkpunt kan worden geactualiseerd naar het niveau van 2005. Bij het rechtzetten van de geconstateerde scheefgroei zijn tal van factoren onderzocht, zowel externe kenmerken die tot verschillen zouden kunnen leiden, als eigen keuzes van individuele gemeenten. Zoals gebruikelijk wordt daarbij een onderscheid gemaakt in wel en niet (expliciet) te honoreren factoren (zie hoofdstuk 2). Hiervan wordt separaat verslag gedaan, zodat helder wordt gemaakt welke elementen wel en welke niet expliciet in de verdeelformule worden opgenomen.

Eerst wordt ingegaan op verschillen die niet expliciet worden gehonoreerd (paragraaf 6.3.2). Daarna worden de elementen besproken die wel voor expliciete honorering in de ijkpuntformule in aanmerking komen (paragraaf 6.3.3), waarbij eveneens de richting van de bijstelling ten opzichte van het huidige ijkpunt wordt aangegeven.

6.3.2 Niet gehonoreerde verschillen tussen gemeenten

inleiding

Bij de niet gehonoreerde verschillen gaan we eerst in op een aantal verschillen op grond van 'eigen keuzes' (A). Daarna wordt ingegaan op een aantal structuurkenmerken en mogelijke specifieke risicofactoren (B).

A: verschillen op grond van 'eigen keuzes'

Op diverse onderdelen zijn verschillen in uitgavenpatronen aangetroffen tussen gemeenten die zijn te herleiden tot 'eigen (beleids-)keuzes'⁶⁰ en niet tot onvermijdelijke effecten van externe omstandigheden. Het betreft de navolgende factoren.

eigen keuzes van gemeenten tussen inzet middelen op aangrenzende taakgebieden

In de analyses is speciale aandacht besteed aan de afbakening ten opzichte van andere taakgebieden (clusters) in het gemeentefonds. Regelmatig betrekken gemeenten uitgaven en inkomsten voor andere beleidsterreinen in programma's, producten en begrotingsfuncties die betrekking hebben op andere clusters in relatie tot termen als 'veiligheid' en 'leefbaarheid'. Voorzover de uitgaven/inkomsten betrekking hebben op andere clusters van het gemeentefonds, worden ze niet in de honorering van het ijkpunt OOOV betrokken, maar maken ze onderdeel uit van het onderhoud aan de betreffende andere clusters. Hieruit blijkt wel dat er nauwe relaties kunnen zijn tussen het taakgebied OOOV en andere taakgebieden (bijvoorbeeld in de sfeer van de maatschappelijke zorg) en dat individuele gemeenten hiertussen eigen afwegingen maken. In de praktijk blijkt dat op grond van maatschappelijke ontwikkelingen naast maatregelen in de sfeer van de opvang, ondersteuning, welzijnswerk e.d. (o.a. cluster Maatschappelijke ondersteuning) er ook meer aanleiding is voor gemeenten om repressieve maatregelen te nemen dan een aantal jaren geleden. Dit leidt naast uitgaven in de sfeer van maatschappelijke zorg ook tot extra uitgaven in de sfeer van overige openbare orde en veiligheid.

60. Voor een nadere toelichting hierop zie paragraaf 2.4.3.

eigen beleidskeuzes op het terrein van overige openbare orde en veiligheid

Tussen individuele gemeenten worden in 2005 (soms sterk) uiteenlopende netto uitgavenniveaus aangetroffen, terwijl er sprake is van vergelijkbare structuurkenmerken. Dit hangt samen met het uiteenlopende beleidskeuzes die door individuele gemeenten worden gemaakt ten aanzien van de intensiteit en het type maatregelen/initiatieven in de sfeer van de overige openbare orde en veiligheid. Ook is er sprake van verschillen in het stadium van (organisatorische) ontwikkeling tussen gemeenten. Dit geeft aan dat de ontwikkelingen nog niet zijn uitgekristalliseerd en gemeenten nog 'zoeken' naar de beste oplossingen en maatregelen, mede in relatie tot het hiervoor benodigde niveau aan algemene middelen.

specifieke risicofactoren

In het herziene ijkpunt is geen expliciete honorering opgenomen voor mogelijke specifieke risicofactoren. In dit verband kan met name worden opgemerkt dat in sommige gemeenten extra inspanningen worden verricht in verband met drugs gerelateerde overlast (o.a. drugstoerisme). Voor de aanpak van deze problematiek wordt onder meer gebruik gemaakt van extra middelen uit het Grote Steden Beleid. Het betreft middelen uit onderdelen van de brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid (BDU-SIV) voor de onderdelen voor leefbaarheid en veiligheid en extra middelen voor veiligheid.⁶¹ Daarnaast besteden deze gemeenten ook eigen middelen aan de diverse onderdelen van OOOV, maar de omvang hiervan beweegt zich binnen de bandbreedte die we ook bij andere gemeenten met een vergelijkbare structuur aantreffen.

6.3.3 Wel gehonoreerde factoren

Op grond van de verschillenanalyse komt er een aantal elementen naar voren die wel in aanmerking komen om te worden verwerkt in het herziene ijkpunt. Het betreft daarbij zowel een gewijzigde weging voor een aantal bestaande structuurkenmerken uit de verdeelformule als de introductie van een nieuwe maatstaf. Het betreft hierbij de volgende elementen.

algemene volumestijging

Het honoreren van de algehele uitgavenstijging van de afgelopen jaren leidt ertoe dat voor alle gemeenten de ijkpuntscore toeneemt.

Dit komt met name tot uitdrukking in een toename van het gewicht van de volume-indicator woonruimten.

relevantie aanwezigheid aandachtsgroepen

Voorts komt uit de verschillenanalyse naar voren dat behalve verschillen in stedelijkheid (in de huidige verdeling via de maatstaf OAD geïndiceerd) ook verschillen in de relatieve omvang van bepaalde aandachtsgroepen in de bevolking een rol spelen. Met name de indicatoren minderheden en LI-drempel⁶² hebben een aanvullende verklarende waarde voor de uitgavenpatronen van gemeenten naast de factor OAD. De betekenis van OAD wordt daarbij deels overgenomen door die van Minderheden en LI-drempel. Deze wijziging brengt niet alleen een iets andere verdeling tussen individuele gemeenten in het analysejaar met zich mee, maar kent ook een andere dynamiek: in de loop der jaren kan⁶³ de sociale structuur (via LI-dr en Alloch) zich namelijk anders ontwikkelen dan de fysieke structuur (via woonruimten en OAD). In het herziene ijkpunt wordt hier wel rekening mee gehouden, in het bestaande ijkpunt niet.

61. Voor de gemeente Heerlen is er sprake van een extra bedrag voor het project 'Hartslag'.

62. Het betreft de aanwezigheid van huishoudens met een laag inkomen boven een drempelpercentage van 10% van het aantal woonruimten (huishoudens).

63. Door middel van het actualiseren van de aantallen basiseenheden.

Daarbij kan worden opgemerkt dat er sprake is van een aansluiting op indicatoren die worden gebruikt voor de verdeling van de middelen voor veiligheid in het kader van de doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid (BDU-SIV).

extra uitgaven van 'kustgemeenten'

In het huidige ijkpunt is een extra honorering opgenomen voor hogere uitgavenniveaus van 'kustgemeenten' voor reddingswezen en strandbewaking (via de maatstaf buitenwater). Uit de nadere analyse blijkt dat de betekenis van deze factor relatief beperkt is. Deze beperkte rol wordt onder meer veroorzaakt doordat betreffende gemeenten ook relatief hoge inkomsten uit toerisme halen (m.n. toeristenbelasting), waardoor er minder aanleiding is om hiervoor vanuit het gemeentefonds een compensatie te bieden.

6.4 Nieuwe ijkpuntformule overige openbare orde en veiligheid

6.4.1 Nieuwe ijkpuntformule OOOV

Met behulp van de beschreven bevindingen uit de verschillenanalyse is een herziene (geactualiseerde) ijkpuntformule opgesteld die aansluit bij de feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten.

De wijziging in de samenstelling en gewichten in de ijkpuntformule zijn in onderstaande tabel af te lezen door middel van de nieuwe gewichten van de relevante indicatoren. In deze tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: de huidige gewichten per indicator;
- kolom 2: de nieuwe gewichten per indicator.

Tabel 6.3. Overzicht gewichten indicatoren in huidige en aangepaste ijkpuntformule OOOV (2005)

<i>Indicator</i>	<i>Huidig gewicht</i>	<i>Aangepast gewicht</i>
<i>woonruimten</i>	8,34	19,83
<i>OAD</i>	1,78	0,80
<i>buitenwater</i>	8,94	4,00
<i>LL drempel</i>	0	5,50
<i>Minderheden</i>	0	9,05

uitkomsten herziene ijkpuntformule

In onderstaande tabel wordt voor een indeling van de gemeenten naar een aantal typen structuurkenmerken de volgende informatie weergegeven:

- kolom 1: de huidige ijkpuntscore OOOV in euro's per inwoner;
- kolom 2: de feitelijke netto uitgaven (2005) aan OOOV in euro's per inwoner;
- kolom 3: de uitkomst van de herziene ijkpuntformule in euro's per inwoner;
- kolom 4: het verschil tussen kolom 3 en 2;
- kolom 5: de nieuwe uitkomst van de nieuwe ijkpuntformule teruggetrimd binnen het volume van het oude ijkpunt, waaruit direct het verschil in verdeling met het oude ijkpunt (kolom 1) kan worden afgelezen.

Tabel 6.4. Omvang huidige ijkpuntscore, feitelijke netto uitgaven en herziene ijkpuntscore voor gemeenten ingedeeld naar inwoner groottegroep, mate van verstedelijking, kenmerken sociale structuur (LI-drempel en minderheden); bedragen in euro's per inwoner (2005). Excl. vier grote steden.

<i>typering</i>	<i>huidige ijkpuntscore OOOV</i>	<i>feitelijke netto uitgaven 2005</i>	<i>herziene ijkpuntscore OOOV</i>	<i>verschil kolom (3) -/-(2)</i>	<i>teruggetrimd herzien ijkpunt naar volume bestaand ijkpunt</i>
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(5)</i>
<i>0 – 10.000 inwoners</i>	5	9	10	1	5
<i>10.000 – 20.000 inwoners</i>	4	10	9	0	5
<i>20.000 – 50.000 inwoners</i>	5	10	10	0	5
<i>50.000 – 100.000 inwoners</i>	5	11	11	0	5
<i>meer dan 100.000 inwoners</i>	6	11	11	0	6
<i>niet stedelijk</i>	4	9	9	0	5
<i>weinig stedelijk</i>	5	10	10	-/1	5
<i>matig stedelijk</i>	5	11	11	0	5
<i>sterk stedelijk</i>	6	11	12	1	6
<i>weinig minderheden</i>	4	9	9	0	5
<i>matig weinig minderheden</i>	5	10	10	0	5
<i>matig veel minderheden</i>	5	11	11	0	5
<i>veel minderheden</i>	6	12	12	0	6
<i>weinig Lage inkomens</i>	5	10	9	-/1	5
<i>matig Lage inkomens</i>	5	10	10	0	5
<i>matig veel Lage inkomens</i>	5	11	11	0	5
<i>veel Lage inkomens</i>	6	11	12	1	6
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>					

Uit bovenstaande tabel is af te lezen dat er na de wijzigingen in de herziene ijkpuntformule voor de diverse typeringen sprake is van een goede aansluiting op de feitelijke netto uitgavenpatronen van gemeenten met uiteenlopende structuurkenmerken.

Dat er per saldo tussen de groepen – afgezien van een volume-effect - geen sprake is van een substantiële herverdeling ten opzichte van de differentiërende werking van de huidige verdeling wordt duidelijk uit kolom 5, waarin is aangegeven wat de uitkomst van de herziene verdeling zou betekenen wanneer er geen extra voeding beschikbaar zou komen. Deze verdeling wijkt niet veel af van die in kolom 1, maar kent wel een andere dynamiek: in de loop der jaren kan de sociale structuur (via LIdr en Alloch) zich namelijk anders ontwikkelen dan de fysieke structuur (via woonruimten en OAD). In het herziene ijkpunt wordt hier wel rekening mee gehouden, in het bestaande ijkpunt niet.

6.4.2 Betekenis onderdelen verdeelformule

Ter illustratie is in onderstaande tabellen de betekenis van de verschillende onderdelen (maatstaven) van de verdeelformule weergegeven. Eerst wordt per maatstaf aangegeven wat het aandeel is in de totale verdeling voor alle gemeenten tezamen. Daarna volgt een illustratie van de (differentiërende) werking voor de verschillende inwoner groottegroepen door per groep het bedrag per inwoner te presenteren dat er per maatstaf wordt verdeeld.

Tabel 6.5. Uitkomsten per ijkpuntindicator in euro's per inwoner en gemiddelde aandeel indicatoren in procenten van het totale ijkpunt overige openbare orde en veiligheid (2005), excl. G4

<i>indicatoren</i>	<i>totaal ijkpuntscore in euro's per inwoner (excl. G4)</i>	<i>gem. aandeel alle gemeenten (excl. G4) in % totaal</i>
<i>woonruimten</i>	9	86% (75%)
<i>OAD*woonruimten</i>	0	5% (21%)
<i>buitenwater</i>	0	1% (4%)
<i>LL_drempel</i>	0	4% (0%)
<i>minderheden</i>	0	4% (0%)
TOTAAL	10	100% (100%)
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>		

Tabel 6.6. Uitkomsten per onderdeel ijkpuntformule overige openbare orde en veiligheid (2005) in euro's per inwoner per inwoner groottegroep, excl. G4

<i>indicatoren</i>	<i>0-10.000</i>	<i>10.000-20.000</i>	<i>20.000-50.000</i>	<i>50.000-100.000</i>	<i>100.000-250.000</i>	<i>totaal excl. G4</i>
<i>woonruimten</i>	8	8	9	9	9	9
<i>OAD*woonruimten</i>	0	0	0	1	1	0
<i>buitenwater</i>	1	0	0	0	0	0
<i>LL_drempel</i>	0	0	0	0	1	0
<i>minderheden</i>	0	0	0	1	1	0
TOTAAL	10	9	10	11	11	10
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>						

6.5 Aandachtspunten voor de toekomst

Tegen de achtergrond van het beeld dat de ontwikkelingen nog niet zijn uitgekristalliseerd is er op voorhand geen duidelijk verwachtingspatroon te schetsen ten aanzien van ontwikkelingen die de verdeling beïnvloeden.

7 Uitkomsten herijking voor vier grote steden

7.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 2.3.3 is aangegeven zijn de ijkpuntformules ontwikkeld exclusief de vier grote steden, vanwege de aparte positie van deze steden en de eigen vaste bedragen in het gemeentefonds. Dit neemt niet weg dat de herziene financiële ijkpunten voor brandweer/rampenbestrijding en overige openbare orde en veiligheid wel kunnen worden ingevuld voor de vier grote steden.

Daarbij dient, net als bij eerdere herijkingen, afzonderlijk te worden beoordeeld op welke wijze met deze uitkomsten wordt omgegaan, waarbij naast de effecten van de nieuwe ijkpunten (omvang herverdeeffecten) ook de relatie met (eventuele bijstellingen in de omvang van) de vaste bedragen van de vier grote steden een rol kan spelen.

Ter ondersteuning van de nadere besluitvorming wordt in dit hoofdstuk inzichtelijk gemaakt:

- hoe de netto uitgaven van de vier grote steden in 2005 zich verhouden tot de bestaande ijkpuntscores (paragraaf 7.2);
- hoe de netto uitgaven van de vier grote steden in 2005 zich verhouden tot de nieuwe ijkpuntscores (paragraaf 7.3).

7.2 Feitelijke omvang netto uitgaven vier grote steden en bestaande ijkpuntscores

Om de bestaande situatie voor de vier grote steden in beeld te brengen wordt in onderstaande tabel voor beide onderdelen van het taakgebied Openbare orde en veiligheid een vergelijking gemaakt tussen de feitelijke netto uitgaven en de bestaande ijkpuntscores.

In deze tabel is voor de groep vier grote steden gemiddeld de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: de omvang van de feitelijke netto uitgaven in 2005 in euro's per inwoner;
- kolom 2: de omvang van de bestaande ijkpuntscore in 2005 in euro's per inwoner;
- kolom 3: het verschil tussen kolom 1 en 2.

Tabel 7.1. Omvang feitelijke netto uitgaven en huidige ijkpuntscore voor vier grote steden; bedragen in euro's per inwoner (2005).

<i>onderdeel taakgebied</i>	<i>feitelijke netto uitgaven (1)</i>	<i>huidige ijkpuntscore (2)</i>	<i>verschil (1) - (2)</i>
<i>brandweer en rampenbestrijding</i>	70	74	-4
<i>overige openbare orde en veiligheid</i>	37	9	28
<i>totaal OOV</i>	107	82	24
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

Uit deze tabel blijkt dat:

- de vier grote steden in 2005 – in tegenstelling tot situatie voor de overige inwoner groottegroepen – gemiddeld een feitelijk netto uitgavenniveau kennen voor brandweer en rampenbestrijding dat nog onder de uitkomst van het huidige ijkpunt ligt⁶⁴. Het verschil bedraagt circa 4 euro per inwoner⁶⁵;
- voor het onderdeel overige openbare orde en veiligheid is er daarentegen sprake van een zeer substantieel hoger feitelijk uitgavenniveau in 2005 dan de uitkomst van het huidige ijkpunt voor dit onderdeel.

7.3 Feitelijke netto uitgaven vier grote steden en herziene ijkpuntscores

toepassen herziene ijkpuntformule op de vier grote steden

Wanneer de herziene financiële ijkpunten voor brandweer/rampenbestrijding en overige openbare orde en veiligheid worden ingevuld voor de vier grote steden en worden vergeleken met de feitelijke netto uitgaven van deze groep ontstaat het volgende beeld.

Tabel 7.2. Omvang feitelijke netto uitgaven en herziene ijkpuntscore voor vier grote steden; bedragen in euro's per inwoner (2005).

<i>onderdeel taakgebied</i>	<i>feitelijke netto uitgaven (1)</i>	<i>herziene ijkpuntscore (2)</i>	<i>verschil (1) - (2)</i>
<i>brandweer en rampenbestrijding</i>	70	91	-/-21
<i>overige openbare orde en veiligheid</i>	37	15	22
<i>totaal OOV</i>	107	106	1
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

Uit deze tabel wordt duidelijk dat:

- de netto uitgaven voor het onderdeel brandweer en rampenbestrijding voor de vier grote steden duidelijk onder het niveau van het herziene ijkpunt uitkomen (het niveau was ook reeds lager dan het huidige ijkpunt);
- voor het onderdeel overige openbare orde en veiligheid de vier grote steden in 2005 nog duidelijk meer algemene middelen besteden dan wordt geïndiceerd met de herziene ijkpuntformule;
- er bij het honoreren van beide nieuwe verdeelformules tegen een hoger volume voor de vier grote steden gemiddeld sprake is van een totaalbeeld voor het hele cluster openbare orde en veiligheid dat globaal aansluit op de feitelijke netto uitgaven patronen van deze groep gemeenten in 2005.

aandachtspunt: verschil in uitkomst tussen beide onderdelen

Als aandachtspunt voor de verdere besluitvorming merken we op dat er voor de vier grote steden een duidelijk verschil tussen beide onderdelen van het taakgebied relevant is. Dit dient onder meer in het oog te worden gehouden indien wanneer er bij het toepassen van de herziene ijkpuntformules wordt afgeweken van de feitelijke volumegroei in de afgelopen jaren.

64. In dit verband kan onder meer worden verwezen naar de vervanging van een indicator uit de oorspronkelijke ijkpuntformule (de zogenaamde 'beroepsingroefactor') door een aantal andere verdeelmaatstaven (o.a. OAD en klantenpotentiëlen).

65. In het volumerapport staat een verschil van circa 5 euro per inwoner. De wijziging hierin wordt veroorzaakt door het rekening houden met de herverdeeffecten als gevolg van de herziening van de verdeelformule voor het brandweerdeel van de BDUR (zie hoofdstuk 4).

Bijlagen

A Afbakening overige openbare orde en veiligheid

Het terrein van de Overige Openbare Orde en Veiligheid (OOOV) is voor dit onderzoek ingedeeld in vier categorieën:

- A. Handhaving, toezicht en preventie;
- B. HALT;
- C. Beleids-/planvorming integrale veiligheid;
- D. Overige beschermende maatregelen.

Hieronder is per categorie aangegeven welke uitgaven en inkomsten⁶⁶ tot het terrein van de OOOV worden gerekend respectievelijk welke daarbuiten vallen.

A. Handhaving, toezicht en preventie

Wel relevant zijn uitgaven en inkomsten van direct op bestrijding van criminaliteit/onveiligheid gerichte projecten, namelijk:

- a. stads/dorpswachten of andere vormen van straattoezicht, voor zover toezicht betrekking heeft op veiligheid (vaak deel van bredere toezichtstaak);
- b. extra politie-inzet;
- c. criminaliteitspreventie (projecten die verband houden met directe veroorzakers van onveiligheid zoals veelplegers en criminele/harde kern-jongeren, en/of zich richten op terugdringing van overlast m.b.t. veiligheid en intimidatie);
- d. cameratoezicht in openbare ruimten;
- e. handhaving en toezicht (handhaving APV, toepassing bestuurlijke boete, preventief fouilleren, straatverboden);
- f. bijzondere wetten (uitgifte vergunningen en toezicht op naleving van: drank- en horecawet, speelautomaten, bordelen, wapens en munitie; BIBOB);
- g. sociale veiligheid in het openbaar vervoer.

Niet relevant zijn uitgaven en inkomsten van activiteiten waarbij het gaat om veiligheidsaspecten van op andere beleidsterreinen thuishorende activiteiten (en die op andere functies dan 140 behoren te zijn geboekt, bijvoorbeeld preventief snoeien van groen of een andere inrichting van de openbare ruimte) en/of die betrekking hebben op (na)zorg van bijvoorbeeld jongeren of verslaafden, derhalve:

- straattoezicht dat betrekking heeft op 'schoon' en 'heel' (functies 210, 560);
- parkeertoezicht (functie 214);
- milieutoezicht (functie 723);
- reinigingspolitie (functie 721);
- verkeersveiligheid (functie 211);
- zorg/opvang t.b.v. verslaafden en/of jongeren (functie 620).

B. HALT

Wel relevant zijn: uitgaven in inkomsten voor criminaliteitspreventie jeugd en sanctie (HALT).

Niet relevant zijn: uitgaven en inkomsten voor opvang of opvoedingsondersteuning jeugd.

66. Gemeenten dienden ook alle inkomsten uit specifieke geldstromen per onderdeel op te geven (cq. de uitgaven die hiermee zijn gefinancierd buiten beschouwing te laten).

C. Beleids-/planvorming integrale veiligheid

Wel relevant zijn uitgaven en inkomsten voor beleidsformulering OOOV, coördinatie integraal veiligheidsbeleid en het voeren van regie bij veiligheidsprojecten (bijv. in het kader van de strafrechtelijke opvang verlaafden).

Niet relevant zijn uitgaven en inkomsten voor:

- beleidsformulering en –coördinatie voor andere taakgebieden dan OOOV, zoals: brandweer en rampenbestrijding, crisisbeheersing, opvang of openbare ruimte (bijvoorbeeld parkeerbeleid);
- uitvoering van beleidsprogramma's.

D. Overige beschermende maatregelen

Wel relevant zijn: uitgaven en inkomsten voor:

- a. dierenbescherming;
- b. reddingswezen/strandbewaking;
- c. opsporing en opruiming explosieven;
- d. lijkschouwing;
- e. slachtofferhulp.

Niet relevant is: (inwoner)bijdrage GHOR.

