

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
drs. G.M. de Vries
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij R.G. Daniëls	EB2000/77129 Zaak/dossiernummer 55803C-014	Rfv2000/U84786 Doorkiesnummer 070-4267234	28 augustus 2000
Onderwerp	Advies nieuwe financieringssysteem rampenbestrijding; concept-Interim- Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen		

Geachte heer De Vries,

In uw brief van 3 juli 2000 verzoekt u de Raad voor de financiële verhoudingen te adviseren over het concept-Interim-Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen. In verband met de voorziene inwerkingtreding per 1 januari 2001 en advisering door de Raad van State noemt u hierbij uiterlijk eind juli 2000 als adviesdatum. Gezien de ongebruikelijk korte tijd tussen ontvangst van de adviesaanvraag (11 juli 2000) en de door u genoemde adviesdatum, heeft de Raad bij zijn voorbereidingen in overleg een wat ruimere termijn in acht moeten nemen.

1.

Algemeen

De Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 geeft aan dat de huidige doeluitkering aan de brandweer- en geneeskundige hulpverleningsregio's (BDUR) wordt herzien. Aan de hand van het eindrapport van het onderzoeksbureau CEBEON ('Nieuw verdeelmodel doeluitkering rampenbestrijding') en genoemde beleidsnota is thans een nieuwe doeluitkering gemaakt voor de jaren 2001 en 2002. Dit interim-besluit zal ingaande 2003 worden vervangen door een definitieve regeling.

De nieuwe verdeelsystematiek van het interim-besluit moet rekening houden met de in de regio's voorkomende risico's. Hiervoor wordt aangesloten bij algemene structuurkenmerken die ook bij de herijking van het gemeentefonds (bij de cluster 'Openbare Orde en Veiligheid') zijn gehanteerd. Met behulp van deze objectieve structuurkenmerken moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij de financiële behoeftverschillen tussen de regio's. Bij structurele lastenverschillen door bijzondere risico-factoren of taakverschillen tussen regio's zijn evenwel verfijningen mogelijk. Dit

betreft de structurele bijzondere bijdragen voor de Seveso-inrichtingen, de blusboten, de 'waakvlamovereenkomsten' en de Waddeneilanden.

Als hoofdlijnen voor het verdeelsysteem gelden het vaste bedrag voor de brandweerregio's en de Wghr-regio's (met name voor de alarmcentrale en enkele andere vaste voorzieningen) alsmede de variabele bedragen. De variabele bedragen worden vastgesteld op basis van een aantal objectieve structuurkenmerken die de aanwezige risico's moeten aangeven en die ook bij de verdeling van het gemeentefonds worden toegepast voor de cluster 'Openbare Orde en Veiligheid'. Een tussentijdse evaluatie moet in 2001 bezien of alle kostenrelevante risicofactoren voldoende in de structuurkenmerken worden meegenomen. Aanpassing kan zonodig in de definitieve regeling voor 2003. Naast de nieuwe verdeelsystematiek spelen bij de interim-regeling ook nog mee een gewijzigde financiële verantwoording en informatieverstrekking via een activiteitenplan.

2.

Samenvatting

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vraagt, in verband met de invoering in 2001, op zeer korte termijn het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over een nieuwe financieringssytematiek (voorbereiding op de rampenbestrijding en de (concept)interim-regeling voor 2001 en 2002 voor de brandweer- en geneeskundige hulpverleningsregio's. De Raad bracht reeds eerder op 1 december 1999 op dit terrein een tussenadvies uit waarin hij niet inhoudelijk op de nieuwe systematiek inging. De reden hiervan was dat de Raad bij de advisering als uitgangspunt neemt dat de financiële invulling de bestuurlijke oplossing dient te volgen. Aangezien de uitkomst van de bestuurlijke discussie over de samenwerking tussen de verschillende soorten hulpverleningsregio's (politie, brandweer, geneeskundige) nog niet was afgerond, achtte hij het niet goed mogelijk al met een afgerond advies te komen. Inmiddels bestaat er veel meer duidelijkheid, met als uitgangspunten in beginsel territoriale congruentie van brandweer- en geneeskundige regio op de schaal van de politieregio (maar met uitzonderingen onder bepaalde condities) en de onwenselijkheid van opgelegde bestuurlijke integratie. De Raad gaat er van uit dat ook komende tijd het bestuurlijke zwaartepunt van de rampenbestrijding bij de gemeenten zal blijven, met een primaire verantwoordelijkheid voor de gemeenten en systeemverantwoordelijkheid voor het Rijk. Hierbij is voor de bekostiging van de regio's naast de gemeentelijke bijdragen ook een doeluitkering van het Rijk mogelijk.

De Raad kan zich voor de interim-jaren 2001 en 2002 vinden in de voorgestelde brede doeluitkering, die is gebaseerd op vaste bedragen en structuurkenmerken alsmede structurele bijzondere bijdragen voor een viertal taken.

Toepassing van een vast bedrag met ingebouwde prikkel naar de schaal van de politieregio wijst de Raad af, met name omdat dan uitzonderingsgevallen (die mogelijk zijn op de regel van regiovorming naar de schaal van de politieregio's) en regio's die wel willen maar door tegenwerking van een andere regio niet kunnen samenwerken, een

financieel nadeel kunnen ondervinden. Hij stelt in plaats daarvan voor uit te gaan van een absoluut vast bedrag per regio, los van de grootte van de regio.

Voor het variabele uitkeringsbedrag wordt gebruik gemaakt van structuurkenmerken (afkomstig van het ijkpunt OOV van het gemeentefonds) die beter op de risico's moeten aansluiten. Specifieke (grootschalige) risico's worden echter aldus niet meegenomen, maar moeten komende jaren in het verdeelsysteem van de doeluitkering gebracht worden. In een eerder advies van 25 maart 1999 over de ijkpunten gaf de Raad al te kennen voorstander te zijn van deze weg. Hierbij acht hij de kans op een betere aansluiting van de kosten bij een doekuitkering groter dan bij verdeling via de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit aangezien deze laatste verdeling globaal van karakter is.

Voorts maakt de Raad nog enkele opmerkingen over de dynamiek van de gehanteerde structuurkenmerken, de financiële verantwoording die globaal van aard is (en die bijvoorbeeld sturing op het houden van oefeningen niet toelaat), de verwachting dat door de middelengroei geen herverdeelp Problemen zullen optreden en de wenselijkheid reservering mogelijk te maken.

3.

De bestuurlijke samenwerking van de regio's

Het eerdere advies van 1 december 1999 van de Raad over BDUR-nieuw (Rfv/55803C-012) betrof een *tussenadvies*. Dit omdat de Raad bij de advisering als uitgangspunt neemt dat de financiële invulling de bestuurlijke oplossing dient te volgen. Aangezien de discussie over de bestuurlijke oplossing nog gaande was, achtte hij het niet goed mogelijk al met een afgerond (definitief) advies te komen. Inmiddels bestaat er meer duidelijkheid over de vorm van de bestuurlijke samenwerking.

In de beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 van 17 december 1999 noemt u het beleidsvoornemen om uiterlijk in 2003 een congruente gebiedsindeling van de regionale samenwerkingsgebieden inzake de brandweer en de organisatie geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) in de wet te hebben vastgelegd. Waarbij de schaal van de politieregio's richtinggevend is, maar maatwerk evenwel mogelijk moet blijven.

In zijn advies 'Samen werken aan veiligheid' van december 1999 onderschrijft de Raad voor het openbaar bestuur de wenselijkheid van het meer laten samenvallen van de grenzen van in ieder geval de brandweerregio en de geneeskundige hulpverleningsregio. Waarbij in een optimale situatie deze grenzen samenvallen met die van de politieregio en in geval van meerdere veiligheidsregio's in ieder geval de buitengrens van de politieregio niet overschrijden. Bij een goed functionerende regionale samenwerking van beide eerstgenoemde regio's wordt een gedwongen opschaling naar de omvang van de politieregio niet wenselijk geacht. Bestuurlijk gezien acht de Raad het voor de regio's niet nodig van bovenaf tot een min of meer verplichte bestuurlijke integratie over te gaan. In uw brief van 3 april 2000 aan de Tweede Kamer (TK 1999-2000, 26 800 VII, nr. 37) geeft u het kabinetsstandpunt over het advies, waarbij het kabinet zich niet kan vinden in

het oordeel van de Rob dat er geen bezwaar bestaat tegen meerdere hulpverleningsregio's binnen één politieregio. De algemene conclusie van de Rob inzake de onwenselijkheid van opgelegde bestuurlijke integratie wordt door het kabinet onderschreven. De politiewet wordt niet gewijzigd om bestuurlijke integratie mogelijk te maken. Binnen enkele jaren wordt wel een toename verwacht van het aantal regio's waarbij sprake is van bestuurlijke integratie - als gevolg van de voorgenomen territoriale congruentie - van de brandweerregio's en geneeskundige regio's via één gezamenlijke gemeenschappelijke regeling.

Tijdens het Algemeen Overleg van 12 april 2000 met de vaste commissie voor BZK over de Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004 (TK 1999-2000, 26 956, nr. 4) werd voorts door u opgemerkt dat de CdK's de congruente regiovorming moeten stimuleren. 'De regel is dat wordt aangesloten bij de politieregio. Hierop zijn echter uitzonderingen mogelijk, maar dan moet wel duidelijk zijn aangetoond dat afwijking noodzakelijk is. Er moet expliciet worden aangetoond dat het belang van de rampenbestrijding aanzienlijk beter is gewaarborgd in een niet-congruente regio. Daarbij moet de interregionale of de interprovinciale samenwerking expliciet worden gewaarborgd'. De commissie maakte geen bezwaren tegen deze benadering.

Op grond van dit alles gaat de Raad ervan uit dat ook komende tijd het bestuurlijke zwaartepunt van de rampenbestrijding bij de gemeenten zal blijven. Dus een primaire verantwoordelijkheid voor de gemeenten, een systeemverantwoordelijkheid voor het Rijk en een per regio wisselende rol en mate van bestuurlijke samenwerking/integratie. Hierbij is voor de bekostiging van de regio's naast de gemeentelijke bijdragen ook een doeluitkering van het Rijk mogelijk.

4.

De voorgestelde verdeelsystematiek

Achtereenvolgens wordt hierna ingegaan op het vaste bedrag, het variabele bedrag en enkele andere punten.

4.1

Het vaste bedrag

Het vaste bedrag voor de brandweer- en de Wghr-regio is gebaseerd op de schaal van de politieregio en wordt verkregen door omrekening per inwoner. Hierdoor zullen de brandweer- en Wghr-regio's met een kleinere schaal dan de politieregio's ook een kleiner vast bedrag ontvangen. Bij vergroting van een regio tot de schaal van een politieregio wordt het volledige vaste bedrag verkregen, zodat er een financiële prikkel uitgaat van schaalvergroting richting politieregio. De Raad is van mening dat het onjuist is bij de verdeling van een zodanig vast bedrag (met ingebouwde prikkel naar de schaal van de politieregio) gebruik te maken. Dit past niet bij de regiovorming, waarbij immers door u is aangegeven dat als regel wordt aangesloten bij de politieregio, maar waarop echter onder bepaalde condities uitzonderingen mogelijk zijn. De uitzonderingsgevallen zouden dan,

indien zij kleiner zijn (minder inwoners hebben) dan de gemiddelde politieregio, ten onrechte een financieel nadeel ondervinden.

Ook zou, indien binnen één politieregio bijvoorbeeld twee brandweerregio's bestaan waarvan er één wel en de andere niet wil meewerken aan samengaan, ook degene die wel wil samengaan financieel het (te) lage vaste bedrag blijven ontvangen en dus 'gestraft' worden. Een vraagpunt is voorts of de periode van de interim-regeling (alleen 2001 en 2002) niet te kort is om in alle gevallen tot territoriale congruentie en de bijbehorende efficiency-winst te komen.

De Raad stelt daarom voor uit te gaan van een absoluut vast bedrag per regio, los van de grootte van de regio, in verband met een aantal vaste kostenposten zoals de alarmcentrale. Dit sluit overigens ook veel beter aan bij de door de Raad voor het openbaar bestuur bepleite mogelijkheid van meerdere hulpverleningsregio's binnen één politieregio indien sprake is van goed functionerende regionale samenwerking.

4.2

Het variabele bedrag

Door gebruik te maken van structuurkenmerken die ook bij de herijking van het gemeentefonds bij de cluster 'OOV' zijn gebruikt, moet beter op de aanwezige risico's worden aangesloten. Onder meer via de kenmerken regionale klantenpotentiëlen en de omgevingsadressendichtheid. In het ijkpunt OOV van het gemeentefonds zijn echter specifieke (grootschalige) risicofactoren niet gehonoreerd. Het ligt echter in de bedoeling deze de komende jaren zoveel mogelijk in de verdeling te verwerken, met name ingaande 2003.

In zijn advies van 25 maart 1999 (Rfv 14.30/006.002) aan de gemeentefondsbeheerders inzake de overige ijkpunten van het verzamelcluster, gaf de Raad aan dat indien blijkt dat er voor de grootschalige risicobronnen geen oplossing via de doeluitkering aan de brandweerregio's mogelijk is, alsnog moet worden nagegaan of honorering via het gemeentefonds kan plaatsvinden.

De Raad kan daarom instemmen met de thans gekozen benadering met vooralsnog twee interim-jaren, maar waarbij evenwel het einddoel - het zoveel mogelijk via objectieve structuurkenmerken in het verdeelmodel verdisconteren van de (grootschalige) risicofactoren die voor de kosten van rampenbestrijding relevant zijn - niet eenvoudig zal zijn. De eerste stappen worden thans gezet, waarbij het aanvaardbaar is dat in de interim-regeling een aantal taken (inzake de Seveso-inrichtingen, de blusboten, de 'waakvlamovereenkomsten' en de Waddeneilanden) nog niet via de algemene verdeling wordt meegenomen, maar via een bijzondere bijdrage wordt bekostigd. Door de voorziene tussentijdse evaluatie (2001?) en het beter in kaart brengen en analyseren van de risico's kan gewerkt worden aan de definitieve regeling die 2003 moet ingaan en waarin de risicofactoren beter moeten worden verwerkt. Met name een aantal grootschalige risico's laat zich echter moeilijk afbakenen en kwantificeren en overschrijdt vele bestuurlijke grenzen.

Dit is bijvoorbeeld het geval bij grote infrastructurele voorzieningen zoals wegen, spoorlijnen (chloor-trein), kanalen en vliegvelden.

In aansluiting op het eerder aangehaalde advies van 25 maart 1999 merkt de Raad op dat hij de kans op een betere aansluiting van de kosten, bij een specifieke uitkering groter acht dan bij verdeling via de algemene uitkering van het gemeentefonds. Deze laatste kan niet anders dan globaal zijn.

4.3

Overige opmerkingen

De Raad merkt nog op dat in de interim-regeling bij het toepassen van de structuurkenmerken, die zijn 'geleend' van het gemeentefonds, ook de daar gehanteerde 'gewichten' als vast gegeven worden gebruikt (zie bijlage 1 van de adviesaanvraag). Deze gewichten (aandeelpercentages) zijn echter in de systematiek van het gemeentefonds niet gelijkblijvend maar wijzigen per jaar als gevolg van de verschillende ontwikkeling van de diverse (eenheden van de) structuurkenmerken. Deze dynamiek (zowel macro als tussen de gemeenten) is nodig om het uitgangspunt van de kostenoriëntatie te kunnen vasthouden. Zo zal de oppervlakte historische kern niet of nauwelijks veranderen, terwijl het aantal woonruimten wel stijgt. Voor de periode van de interim-regeling, die slechts 2001 en 2002 betreft, maakt dit weinig uit. Op langere termijn zullen verschillen gaan optreden. Indien dit is beoogd, dient dit gemotiveerd te worden. Indien dit niet het geval is, zou de systematiek zoals toegepast bij het gemeentefonds een oplossing kunnen bieden.

Voorts wil de Raad erop wijzen dat bij het thans gekozen systeem van globale toetsing bij de financiële verantwoording, hetgeen hij onderschrijft, alleen gekeken dient te worden of sprake is van besteding op het brede terrein van de (voorbereiding op de) rampenbestrijding (alleen de structurele bijzondere bijdrage moet aan de aangegeven taken worden besteed). Dit impliceert ook dat niet via de bestedingsverantwoording gestuurd kan worden op de besteding aan bepaalde doelen, bijvoorbeeld het houden van oefeningen. Overigens acht de Raad het tamelijk ongelukkig in dezelfde paragraaf 4 onder de kop 'Betaalbaarstelling en verantwoording' zowel de financiële verantwoording als de verplichte jaarlijkse beleidsinformatie (via activiteitenplannen) op te nemen. Dit terwijl het nadrukkelijk om twee verschillende zaken gaat.

Bij de besteding van de middelen (artikel 14) mist de Raad een bepaling die het de regiobesturen mogelijk maakt gelden te reserveren voor een volgend jaar. In z'n algemeenheid kan dit ontbreken leiden tot een neiging beschikbare gelden die niet direct nodig zijn in ieder geval op te maken, en dus tot een minder doelmatig uitgavenbeleid dat niet het doel van de veiligheid dient. Daarom zou overwogen dienen te worden de mogelijkheid van reserveren op te nemen, waarbij bijvoorbeeld maximaal een bepaald percentage van het jaarbudget mag worden meegenomen naar het volgende begrotingsjaar.

Doordat in het kader van de versterkingsprojecten komende jaren de voor de doeluitkering beschikbare middelen aanzienlijk zullen toenemen, gaat de Raad ervan uit dat er geen

herverdeelp Problemen zullen optreden, waarbij wel bedacht moet worden dat ook de taken met de middelen zullen meegroeien.

In dit advies heeft de Raad zich gericht op de verdeelsystematiek, niet op de omvang van de benodigde middelen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mw. A. van den Berg, voorzitter

M.P.H. van Haften, secretaris