

Minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
De heer J.W. Remkes  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk
31 oktober 2006	2006-0000264801	2006-0000350726

Inlichtingen bij	Doorkiesnummer
Mr. G.A. van Nijendaal	070 - 4267232

Bijlagen  
0

**Onderwerp**  
Advies bekostigingswijze veiligheidsregio

Geachte heer Remkes,

**1.**  
**Inleiding**

Bij brief van 13 september 2006<sup>1</sup> vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies over de bekostiging van de veiligheidsregio's door het Rijk. De adviesaanvraag richt zich op de bekostiging van brandweer, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en de rampen- en crisisbeheersing. Over de bekostiging van andere taken die in de toekomst voortvloeien uit een mogelijke toekomstige verbreding van het werkterrein van de veiligheidsregio's zal afzonderlijk moeten worden beslist. Ook de financieringsstructuur van de GHOR-kolom valt buiten de adviesaanvraag. Hier is sprake van een mengeling van private en publieke fondsen. De adviesaanvraag heeft kortom betrekking op de gewenste verhouding tussen enerzijds de bijdrage van de gemeenten (uit hun algemene middelen) en anderzijds de bijdrage van het Rijk langs de weg van de zogenoemde brede doeluitkering voor brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongelukken en rampen. Hierbij ontvangt u het advies van de Raad.

De Raad benadrukt dat de bestuurlijke constellatie van de veiligheidsregio bepalend moet zijn voor de financiële verhouding en daarmee gevolgen

---

<sup>1</sup> Brief minister van BZK, 13 september 2006, kenmerk 2006-0000264801.

heeft voor de manier waarop de in het geding zijnde taken worden bekostigd. De verdeling van middelen moet immers in overeenstemming zijn met de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de veiligheidsregio.

Het is daarom van belang eerst kort de bestuurlijke vormgeving van de veiligheidsregio te schetsen zoals deze in het concept-wetsvoorstel naar voren komt (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de relatie gelegd tussen de verschillende bekostigingsvormen en de daarbij behorende bestuurlijke vormgeving. Tot slot plaatst de Raad in hoofdstuk 5 een paar aanvullende opmerkingen over de bestuurlijke vormgeving en bekostiging.

## 2.

### **Samenvatting en conclusies**

*De Raad stelt vast dat, hoewel het voorliggende concept-wetsvoorstel op de veiligheidsregio stelt dat er sprake is van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, bij de uitwerking feitelijk sprake is van een zelfstandige functionele bestuurslaag. De Raad constateert dat zowel sprake is van een versterking van de sturingsmogelijkheden van het Rijk als van een verstrekkende verplichte overdracht van lokale taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar het niveau van de veiligheidsregio. Op basis van deze twee factoren komt de Raad onvermijdelijk tot de conclusie dat rechtstreekse bekostiging van de veiligheidsregio's door het Rijk aangewezen is.*

*De Raad wijst er op dat wanneer gemeenten geen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het veiligheidsterrein overhouden, dit tot gevolg kan hebben dat de betrokkenheid van lokale overheden bij dit beleidsterrein vermindert. Bovendien zullen veiligheidsregio's meer middelen claimen ('overvragen') wanneer geen afweging hoeft plaats te vinden met de alternatieve inzet van middelen op andere beleidsterreinen. Ook waarschuwt de Raad voor hoge frictie- en reorganisatiekosten.*

*Gelet op de nadelen/kosten die samenhangen met een rechtstreekse bekostiging van de veiligheidsregio door het Rijk geeft de Raad u in overweging de bestuurlijke vormgeving van de veiligheidsregio nog eens kritisch te heroverwegen. Indien de gemeenten – dit in afwijking van de nu voorgestelde wettelijke regeling – materieel wel zeggenschap wordt toebedacht, gaat de voorkeur van de Raad uit naar een hybride bekostiging van de veiligheidsregio. Alleen voor de taken die een bij uitstek 'bijzonder' karakter hebben, is dan rechtstreekse financiering door de rijksoverheid aan te bevelen. Als verlengd lokaal bestuur uitgangspunt van het beleid is, behoeft het huidige concept wetsvoorstel wel aanpassing.*

### 3.

#### **Bestuurlijke vormgeving van de veiligheidsregio**

Op gemeentelijk niveau blijkt vaak onvoldoende capaciteit, kennis en deskundigheid op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig te zijn. Afzonderlijke gemeenten hebben soms een te geringe omvang om zich zelfstandig goed voor te bereiden op (ernstige of grootschalige) rampen en crises. Veel gemeenten hebben daarom in de afgelopen jaren onderlinge samenwerking gezocht om beter voorbereid en toegerust te zijn ingeval van ernstige of grensoverschrijdende incidenten. Het Rijk heeft dit proces van samenwerking gestimuleerd. Het nu voorliggende concept-wetsvoorstel betreffende de veiligheidsregio's is erop gericht de reeds ontstane samenwerking tussen gemeenten verder te stimuleren en vooral te uniformeren.

Voor wat betreft de vormgeving van de intergemeentelijke of regionale samenwerking gaat het conceptwetsvoorstel uit van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Verlengd lokaal bestuur veronderstelt dat de veiligheidsregio slechts taken heeft die van de gemeentelijke verantwoordelijkheid zijn afgeleid. In het concept-voorstel van wet worden in de artikelen 2 en 3 de taken van de gemeenten op het terrein van de veiligheid omschreven, waarna in artikel 11 de taken staan genoemd die aan de veiligheidsregio overgedragen moeten worden.

Binnen de veiligheidsregio worden de bestuurlijke afwegingen gemaakt en beslissingen genomen ten aanzien van de voorbereiding op en de bestrijding van zware ongevallen, branden, rampen en crises. Hierbij gaat het om de brandweertzorg, de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de organisatie van de geneeskundige hulpverlening.

Van het bestuur van de veiligheidsregio maakt de burgemeester deel uit als bevoegd gezag van de gemeente op het gebied van openbare orde en veiligheid, en rampen- en crisisbeheersing. De burgemeester vertegenwoordigt zijn gemeente in de veiligheidsregio en legt daarover verantwoording af in zijn eigen gemeenteraad. Het bestuur van de veiligheidsregio besluit bij meerderheid van stemmen. In de gemeenschappelijke regeling wordt de weging van stemmen vastgelegd. Bij stakende stemmen heeft de voorzitter een doorslaggevende stem. Dit om stagnatie in de besluitvorming te voorkomen. De voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio is de burgemeester die benoemd is als korpsbeheerder van het regionaal college van politie. De combinatie van korpsbeheerder en voorzitter van de veiligheidsregio is een belangrijke

waarborg om de politietaak én de rampen- en crisisbeheersing in beide colleges in samenhang te brengen.

In het concept-wetsvoorstel wordt voor elke veiligheidsregio voor de gehele regio één regionale brandweerorganisatie met één korpscommandant als leidinggevende voorgeschreven. Dit omdat één organisatie de beste perspectieven biedt op een slagvaardig, uniform, hoog kwaliteits- en prestatieniveau zowel bij de voorbereiding op als bij de bestrijding en de nazorg van branden en calamiteiten. Het bestuur van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor het realiseren van de kwaliteitseisen die aan de brandweerorganisatie worden gesteld. Daarom kan het bestuur voorwaarden stellen om de kwaliteit van de brandweezorg te garanderen. In artikel 12 en verder wordt de planvorming, te weten het beleidsplan veiligheidsregio, het crisisplan en het rampenbestrijdingsplan nader uitgewerkt. Al deze plannen kenmerken zich door een vèrgaande regionalisering. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt het risicoprofiel voor de regio vast na overleg met de gemeenteraden.

De sturing door de rijksoverheid op de veiligheidsregio richt zich op het vaststellen van landelijke beleidsdoelstellingen, het waarborgen van een uniform kwaliteits- en prestatieniveau en het stellen van eisen aan de communicatie en informatie-uitwisseling tussen de hulpverleningsdiensten en andere betrokken partijen bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Tal van bepalingen geven de minister (van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) de bevoegdheid nadere eisen te stellen. Zo kan de minister in het kader van de planvorming landelijke beleidsdoelstellingen vaststellen en het bestuur van de veiligheidsregio verzoeken (of zonodig een aanwijzing geven) daarover te rapporteren. Het signalerende toezicht op de veiligheidsregio wordt namens de minister door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) uitgeoefend.

Het bestuur van de veiligheidsregio legt jaarlijks verantwoording af aan de gemeenteraden over de uitvoering van de plannen conform het Wgr-regime. Op deze manier wordt er meer nadruk gelegd op de uitvoering dan op het maken van plannen.

De regionale brandweercommandant en de regionaal geneeskundig directeur worden door de Kroon benoemd. Bij algemene maatregel van bestuur vindt regeling plaats van de overige functies die van strategisch belang zijn binnen de veiligheidsregio.

*De Raad constateert op basis van het onderhavige concept-wetsvoorstel dat sprake is van een vèrstrekkende, verplichte overdracht van gemeentelijke taken aan de veiligheidsregio. Aldus resteert voor de*

*gemeente op het terrein van de veiligheidszorg nog slechts een beperkte zelfstandige taak. Naar het oordeel van de Raad is de invloed van individuele gemeenten binnen de veiligheidsregio straks niet wezenlijk anders dan thans bij de regionale politie. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de basisbrandweezorg wordt immers naar het regionale niveau getild, waar besluitvorming plaatsvindt bij meerderheid van stemmen. Tevens stelt de Raad vast dat sprake is van een voorgenomen versterking van de sturingsmogelijkheden door het Rijk. Dit brengt de Raad tot de conclusie dat de bestuurlijke vormgeving van de veiligheidsregio in het concept-wetsvoorstel formeel is geënt op het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wgr, maar dat bij de uitwerking feitelijk sprake is van een zelfstandige functionele bestuurslaag. Dit heeft ook consequenties voor de bekostiging.*

#### **4.**

##### **Bekostigingswijze**

In de adviesaanvraag worden ten aanzien van de bekostiging van regionale veiligheidstaken drie vormen onderscheiden:

1. volledige bekostiging van de taken van de veiligheidsregio vanuit het gemeentefonds;
2. handhaving van de huidige hybride financiering via rijks- en gemeentelijke bijdragen (dual stelsel);
3. rechtstreekse bekostiging van de brandweer en de GHOR door het Rijk door middel van een brede doeluitkering.

##### *Ad 1. Volledige financiering vanuit het gemeentefonds*

In de adviesaanvraag wordt onderkend dat er goede argumenten zijn om regionale veiligheidstaken volledig te bekostigen vanuit het gemeentefonds. Dit zou passen in het streven naar decentralisatie en goed aansluiten bij het principe van verlengd lokaal bestuur. Gemeenten bekostigen de basisbrandweezorg van oudsher al uit de algemene middelen. gemeentefonds Bij de verdeling van het gemeentefonds wordt daarmee rekening gehouden; dat komt tot uitdrukking in het cluster OOV. De gemeenten leveren zo een financiële bijdrage uit de algemene middelen in regionaal verband. Op deze wijze komt de lokale betrokkenheid, ook in financiële zin, bij het regionale veiligheidsbeleid het beste tot uitdrukking. De afweging van de bijdrage van elke gemeente aan de veiligheidsregio vindt plaats binnen de integrale afweging van het lokaal bestuur. Deze redenering sluit aan bij de wijze waarop in het concept-wetsvoorstel de veiligheidsregio formeel wordt gepositioneerd, namelijk als een – weliswaar wettelijk verplichte – vorm van verlengd lokaal bestuur op basis van een gemeenschappelijke regeling.

*De Raad is van mening dat op grond van democratische en doelmatigheidsoverwegingen het de voorkeur verdient dat gemeenten integrale afwegingen maken over de besteding van eigen middelen. De uitgaven voor lokale dan wel interlokale veiligheid maken in beginsel onderdeel uit van de integrale afwegingen die in principe door de gemeenteraad moeten worden gemaakt. Het betreft hier wel een veiligheidsniveau onder 'normale' omstandigheden. De ernst dan wel de schaal van calamiteiten en rampen kan de verantwoordelijkheid van afzonderlijke gemeenten alsook van de veiligheidsregio overstijgen. De Raad erkent dan ook dat het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid heeft zorg te dragen voor voldoende doorzettingsmacht en middelen op regionaal niveau, opdat de voorbereiding op dergelijke grootschalige calamiteiten en rampen is gegarandeerd. In zoverre hebben veiligheidsbeleid en crisisbeheersing een nationale dimensie. Daarbij past dat het Rijk naast zijn bestuurlijke ook zijn financiële verantwoordelijkheid neemt. Veiligheidsstaken kunnen, volgens de Raad, daarom niet enkel en volledig bekostigd worden vanuit het gemeentefonds.*

#### *Ad 2. Handhaving stelsel van hybride financiering*

Het Rijk stelt in toenemende mate verdergaande eisen aan de regionale veiligheidszorg. Dit is de reden dat ook in de huidige situatie de regio al rechtstreeks een brede doeluitkering Bestrijding rampen en zware ongevallen (BDUR) van het Rijk ontvangt. Deze doeluitkering is in beginsel bestemd voor de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen, maar bouwt voort op de basiszorg. Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) moet het Rijk aangeven hoe nieuwe of aanvullende taken voor gemeenten bekostigd zullen worden. Gelet op het specifieke karakter en de bijzondere omstandigheden die daarbij een rol spelen ligt compensatie via de doeluitkering voor de hand.

Dit sluit aan bij de adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) waarbij ook de Rfv betrokken is geweest.<sup>2</sup> De Raden gaven daarin aan dat directe bekostiging van wettelijk verplichte taken van de veiligheidsregio door het Rijk noodzakelijk is. De middelen zijn ondermeer nodig om de activiteiten van betrokken partijen voor de multidisciplinaire voorbereiding op de geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises te kunnen bekostigen. Zo krijgt de veiligheidsregio voldoende doorzettingsmacht om de kwaliteit en frequentie van crisisoefeningen te kunnen garanderen.

---

<sup>2</sup> Raad voor het openbaar bestuur *Veiligheid op niveau*, 2003; Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ), *De GHOR-diaanse knoop doorgehakt*, 2004.

In de adviesaanvraag wordt erop gewezen dat hybride financiering ook onduidelijkheid met zich mee kan brengen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten. Zo wordt gesteld dat de grens tussen basiszorg en regionale opgeschaalde zorg moeilijk valt te trekken, waarbij het niet ondenkbeeldig is dat betrokken overheden een wederzijds passieve houding aannemen waar het gaat om financiering van taken. Dit zou kunnen leiden tot een ingewikkelde verrekensystematiek tussen gemeenten en regio, die leidt tot het 'rondpompen' van middelen.

*De Raad erkent dat er sprake is van een grijs gebied tussen basiszorg en regionale zorg. De Raad ziet dit echter niet als onoverkomelijk probleem. Het draagt bij aan gezonde afweging. De basiszorg van de brandweer vormt in de bestuurlijke praktijk het zwaartepunt van elke brandweerorganisatie. Alleen voor taken die een bij uitstek 'bijzonder' of specialistisch karakter hebben, verdient rechtstreekse bekostiging van de regionale brandweezorg aanbeveling. De Raad is daarbij van mening dat het verplichte karakter van de intergemeentelijke samenwerking alsook de gewogen stemverhouding in het veiligheidsregiobestuur voldoende waarborg bieden dat noodzakelijke beslissingen op het gebied van veiligheid, rampen- en crisisbeheersing genomen kunnen worden. Naar het oordeel van de Raad hoeft een gemengde of hybride financieringsvorm niet tot een ingewikkelde verrekensystematiek te leiden. Het bestuur van de veiligheidsregio kan de gemaakte kosten op een transparante wijze over de gemeenten in de regio verdelen. Mogelijke verschillen tussen in rekening gebrachte kosten en toegerekende aandelen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds vormen voor de Raad op zich geen reden een vorm van hybride financiering af te wijzen. Gemeenten worden immers op meer terreinen geconfronteerd met verplichte bijdragen aan samenwerkingsverbanden. Er is in de optiek van de Raad slechts sprake van zinloos rondpompen van geld als gemeenten het grootste deel van de totale OOV-middelen zondermeer verplicht aan de veiligheidsregio's zou moeten doorsluizen. Het grootste deel van de OOV-middelen heeft echter betrekking op de basisbrandweezorg in gemeenten.*

### *Ad 3. Rechtstreekse bekostiging vanuit het Rijk*

Het concept-wetsvoorstel versterkt niet alleen de sturingsmogelijkheden van het Rijk maar gaat, zoals gezegd, uit van een zeer vèrgaande verplichting lokale taken op het terrein van de veiligheid over te dragen aan de veiligheidsregio. Er ontstaat één brandweerorganisatie voor de gehele regio. De verantwoordelijkheid voor de basisbrandweezorg (inclusief personeel) wordt naar het regionale niveau getild. Door deze verschuiving in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden komt het zwaartepunt voor de veiligheid zo zeer bij het Rijk en de regio te liggen

dat het gevaar ontstaat dat – bij hybride financiering – individuele gemeenten meer middelen moeten bijdragen aan de veiligheidsregio dan zij ontvangen uit de algemene uitkering. De inkomsten uit het gemeentefonds op het cluster OOV zullen niet op voorhand altijd aansluiten op de - door de veiligheidsregio in rekening gebrachte – kosten. De gemeenten beschikken daarbij als gevolg van de recente beperkingen van het eigen belastinggebied slechts over zeer beperkte mogelijkheden om een discrepantie tussen de algemene uitkering en onontkoombare kosten op te kunnen vangen.

*De combinatie van deze twee factoren brengt de Raad tot het oordeel dat rechtstreekse bekostiging door het Rijk van de regionale veiligheidsregio aangewezen is.*

*Een rechtstreekse bekostiging onderstreept de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de regionale veiligheid. Afzonderlijke gemeenten kunnen daar, op grond van het voorliggende concept-wetsvoorstel, niet of nauwelijks invloed op uitoefenen. Het past dan ook niet dat gemeenten op enigerlei wijze financieel aan de veiligheidsregio bijdragen of risico's opvangen. De consequentie van deze vorm van bekostiging is wel dat de middelen voor het regionale veiligheidsbeleid uit de algemene uitkering van het gemeentefonds moeten worden gelicht. De Raad meent dat bij een uitlichting uit het gemeentefonds een goede onderbouwing nodig is van de omvang van de daarmee gemoeide middelen.*

*Directe bekostiging door het Rijk verdient uit oogpunt van effectiviteit de voorkeur. De Raad wijst er evenwel op dat vanuit doelmatigheidsoverwegingen grote nadelen kleven aan rechtstreekse financiering door middel van een doelgebonden uitkering. Een dergelijke uitkering kenmerkt zich door bestedingsdwang en draagt daarom niet bij aan een doelmatige afweging van middelen. Rechtstreekse financiering staat daarbij op gespannen voet met de wens naar vergaande decentralisatie. Ook waarschuwt de Raad voor de omvang van reorganisatie- en frictiekosten die gepaard gaan met een volledige overheveling van taken, bevoegdheden en middelen. Aan reorganisaties kunnen namelijk aanzienlijke kosten verbonden zijn. Dat geldt vooral als de diverse brandweerorganisaties volledig geïntegreerd moeten worden tot één organisatie op het niveau van de veiligheidsregio (frictiekosten, kosten van uitlichting, vergoeding boekwaarde van investeringen, overbrugging verschillen in personele lasten enzovoorts). De Raad is van oordeel dat de reorganisatie- en frictiekosten niet ten laste van de gemeenten mogen komen.*



## 5.

### **Tot slot**


*Gelet op de voornoemde nadelen en de kosten die samenhangen met rechtstreekse bekostiging van de veiligheidsregio door het Rijk via een doeluitkering geeft de Raad u in overweging de bestuurlijke vormgeving van de veiligheidsregio in het voorliggende concept-wetvoorstel nog eens kritisch te heroverwegen.*


*Indien de gemeenten materieel wel zeggenschap in de veiligheidsregio zouden krijgen en aldus recht wordt gedaan aan het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur, gaat de voorkeur van de Raad uit naar een hybride bekostiging van de veiligheidsregio, bestaande uit gemeentelijke en rijksbijdragen. Voor de taken die een bij uitstek 'bijzonder' of specialistisch karakter hebben, ligt bekostiging vanuit het Rijk in de rede. Als verlengd lokaal bestuur daadwerkelijk uitgangspunt van beleid is, dient het huidige conceptwetsvoorstel dienovereenkomstig te worden aangepast.<sup>3</sup>*

*De Raad is bereid indien gewenst u nader te adviseren over de bekostiging van andere taken die voortvloeien uit een mogelijke toekomstige verbreding van het werkkerrein van de veiligheidsregio's en de financieringsstructuur van de GHOR-kolom buiten de adviesaanvraag.*

*Ook wenst de Raad betrokken te worden bij een eventuele uitlichting uit het gemeentefonds.*

De Raad voor de financiële verhoudingen,

  
Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

  
Drs. C.J.M. Breed, secretaris

PS. Een afschrift van dit advies zal aan de Raad van State worden gezonden.

---

<sup>3</sup> In het advies van de Raad voor het openbaar bestuur *Veiligheid op niveau*, uit 2003, wordt deze redenering ook gevolgd voor de bekostiging van de verantwoordelijkheid van de regionale politie voor de lokale openbare orde en veiligheid.