

**POSTADRES**  
Postbus 84500  
2508 AM Den Haag  
**BEZOEKADRES**  
Carnegielaan 1  
2517 KH Den Haag  
**TELEFOON**  
070 - 41 60 600  
**FAX**  
070 - 416 06 90  
**INTERNET**  
[www.mijnvakbond.nl](http://www.mijnvakbond.nl)  
**E-MAIL**  
[denhaag@cnvpubliekezaak.nl](mailto:denhaag@cnvpubliekezaak.nl)

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Postbus 2030  
2500 EH Den Haag

**AFDELING**  
Bestuur

**PLAATS**  
Den Haag  
**DATUM**  
30 juli 2014

**BETREFT**  
Consultatie concept-besluiten

Naar aanleiding van schrijven d.d. 28 mei jl. inzake de wijzigingen in de concept besluiten "Besluit Veiligheidsregio's" en "Besluit Personeel Veiligheidsregio's", laat ik u hierbij weten akkoord te zijn met de herzieningen in beide besluiten.

Met vriendelijke groet,  
CNV Publieke Zaak

  
Eric de Macker  
Voorzitter bestuur



CMHF Sector Lagere Overheden  
Ametisthorst 20  
Postbus 91460  
2509 EB Den Haag  
Telefoon (070) 419 19 44  
Telefax (070) 419 19 40  
E-mail: lo@cmhf.nl  
Website: [www.cmhf.nl](http://www.cmhf.nl)  
IBAN: NL83RABO0365934844  
BIC: RABONL2U

---

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en  
Veiligheid

Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Onderwerp  
Consultatie concept-besluiten wijziging Besluit veiligheidsregio's  
En Besluit personeel veiligheidsregio's

Den Haag,  
31 juli 2014

In antwoord op uw bovengenoemde brief, deel ik u hierbij mede dat de CMHF/Sector LO geen op- en of  
aanmerkingen heeft op de ter consultatie aangeboden concept-besluiten wijziging Besluit veiligheidsregio's  
en Besluit personeel veiligheidsregio.  
Wij geven hierbij tevens aan over genoemde concept-besluiten geen noodzaak tot overleg te zien.

In de verwachting u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd,

hoogachtend

  
ing. P.H.J.A. Leenders  
Voorzitter Sector LO CMHF

**Aan:** Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

**Betreft:** Consultatie concept-besluiten wijziging Besluit veiligheidsregio's en Besluit personeel veiligheidsregio's.

**Datum:** 31 juli 2014

In uw brief van 28 mei jl. biedt u wijzigingen ten behoeve van het Besluit veiligheidsregio's en Besluit personeel veiligheidsregio's ter consultatie aan. Wij maken – net als in 2008 - volgaarne gebruik van deze gelegenheid om onze zienswijze aan u kenbaar te maken.

Daarnaast geven wij u in overweging om onze nota van advies "Een veilig Besluit?"<sup>1</sup> uit 2008 nog eens te bestuderen, vooral in relatie tot de uitstroom van zo'n 1250 Brandweer Vrijwilligers sinds 2010, het moment van inwerkingtreding van de Besluiten. Brandweer Vrijwilligers, die hun voldoening halen uit de taakinhoud en de lokale omgeving: Trots om hun medeburgers te mogen helpen die mogelijk de slechtste dag in hun leven ervaren.

In de eerste tranche van deze herziening worden wijzigingen voorgesteld die knelpunten oplossen, maar geen verstrekkende consequenties hebben in organisatorisch, administratief en/of financieel opzicht. Wij kunnen instemmen met de voorgestelde wijzigingen in de eerste tranche.

Met het oog op de nog te starten tweede tranche en het feit dat de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen (1 januari 2016) nog erg ver weg ligt, vragen wij uw aandacht voor een veelheid aan verontrustende ontwikkelingen in het brandweerveld die hun oorsprong vinden in de vigerende Besluiten, met name de afwijkingsbevoegdheden voor voertuigbezettingen en opkomsttijden. Een wirwar aan 'regionale oplossingen' waaronder ook opleidingen en certificeringen, is het resultaat. Een vergelijkbaar brandveiligheidsniveau in heel Nederland lijkt daarmee verder weg dan ooit. Deze aanname wordt nog eens versterkt door de kritische opmerkingen<sup>2</sup> die een aantal regio's onlangs hebben gemaakt over de positionering van het Veiligheidsberaad en de veiligheidsregio's.

Tot slot spreekt de VBV de wens uit dat u als systeemverantwoordelijke de noodzaak inziet van het stellen van duidelijke en eenduidige kaders.

Met vriendelijke groet,



Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers  
Marcel Dokter, voorzitter.

<sup>1</sup> [http://www.brandweervrijwilligers.nl/data/user\\_files/files/landelijk/pdf/20081206VBV\\_Een\\_veilig\\_besluit.pdf](http://www.brandweervrijwilligers.nl/data/user_files/files/landelijk/pdf/20081206VBV_Een_veilig_besluit.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.veiligheidsregiogroningen.nl/groningen-veiligheidsregio/bestuur-veiligheidsregio-1/03cBrieftaanvoorzitterVB.pdf>

---

**Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV)**

Bezoek : Larikslaan 1  
3833 AM Leusden  
Post : Postbus 290  
3830 AG Leusden

Telefoon : 033 - 49 62 768  
Fax : 033 - 49 62 777  
Home : [www.brandweervrijwilligers.nl](http://www.brandweervrijwilligers.nl)  
E-mail : [info@brandweervrijwilligers.nl](mailto:info@brandweervrijwilligers.nl)

Fiscaal : 81.86.45.167  
KvK-nummer : 08168567  
Bankrekening : 61.37.43.415  
CMHF - Verenigingsnummer 90





Organisatieonderdeel Staf Korpsleiding  
Directie Operatiën  
Korpsstaf



Bezoekadres Juliana van Stolberglaan 4-10  
2595 CL Den Haag

Telefoon

Postbus 17107, 2502 CC Den Haag

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en

Datum 4 augustus 2014

Bijlage(n) 1

Pagina 1/2

Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Onderwerp concept-besluiten wijzigingen Besluit veiligheidsregio's en Besluit personeel veiligheidsregio's I

Bij brief van 28 mei 2014 onder bovenstaand kenmerk heeft u de politie gevraagd om een reactie te geven op concept-besluiten tot wijziging van het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's. De conceptvoorstellen zijn binnen de politie bestudeerd en besproken. Aanleiding voor de voorgestelde wijziging was uw voornemen om geconstateerde knelpunten bij de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing in lagere regelgeving aan te passen (TK 2013-2014, 26956, nr. 181 p. 2).

#### **De politie en de veiligheidsregio**

Alvorens mijn adviezen te delen, wil ik graag het volgende opmerken met betrekking tot de positie van de politie binnen de veiligheidsregio. Zoals aangegeven in mijn brief van 16 januari jl. aan het Bureau Veiligheidsberaad over de inbreng van de politie op de Voorwaartse agenda en agenda op de veiligheidsregio's (kenmerk KNP13001627), is de juridische positie van de politie richting veiligheidsregio's onvoldoende verankerd in de Wet Veiligheidsregio's. De evaluatiecommissie stelt dat er een meer multidisciplinaire en intersectorale benadering van de veiligheidsregio's noodzakelijk is voor een betere voorbereiding op crises. De commissie geeft aan dat dit een verschuiving vereist van een primair monodisciplinaire oriëntatie, naar het vinden van een balans tussen monodisciplinaire en multidisciplinaire belangen. Naar mijn mening kan die balans alleen tot stand komen als de positionering van de politie ten opzichte van de veiligheidsregio recht doet aan de onvermijdelijke en cruciale rol die de politie in de operationele zin uitvoert in de veiligheidsregio; dit onverlet de strikt juridische positie van de politie in het veiligheidsdomein. De structurele positionering van de politie in de Bestuurlijke Adviescommissie Crisisbeheersing is in dat opzicht een uitstekend voorbeeld.

Met betrekking tot het concept-Besluit veiligheidsregio's merk ik het volgende op:

#### **Coördinatie**

De voorgestelde wijziging dat bij meerdere commando's het huidige 'commando met de coördinerende taak' (2.1.1) vervalt en in plaats daarvan het regionaal operationeel team (ROT) met de coördinatie wordt belast (2.1.4), roept de vraag op of het mogelijk blijft per situatie ter plekke in te schatten of een ROT nodig is of dat (meerdere) COP's volstaan.

### **Officier van Dienst politie of Koninklijke Marechaussee**

Zo geformuleerd als in artikel 2.1.2d kan onduidelijkheid ontstaan omdat de officier van Dienst politie en de Officier van Dienst Koninklijke Marechaussee taken uitvoeren gebaseerd op de verschillende bevoegdheden van hun organisaties. Een verdere verscherping van de rol door toevoeging van bijvoorbeeld 'Officier van Dienst politie op civiel grondgebied of Officier van Dienst Koninklijke Marechaussee op militair grondgebied' kan dit verhelpen.

### **Uniform totaalbeeld**

De voorgestelde wijziging van artikel 2.4.1 vloeit voort uit een meer kaderstellende koers als het gaat om de in het Besluit zelf op te nemen concretisering van eisen aan een bij te houden uniform totaalbeeld. Uit de tekst van de conceptnota van Toelichting wordt niet op voorhand duidelijk welke randvoorwaarden gehandhaafd blijven. De vraag rijst op welke wijze in het vervolg – mede in het licht van de tevens juist gewenste landelijke uniformering van standaarden (Kabinetsreactie commissie Hoekstra 22 november 2013, kenmerk; 455450) – wordt geborgd, dat alle veiligheidsregio's op dezelfde wijze inter- en bovenregionaal informatie kunnen uitwisselen, ook met de samenwerkingspartners en de te vormen landelijke meldkamerorganisatie.

### **Uniforme opschalingsprocedure**

Uit de voorgestelde tekst van de Nota van Toelichting bij het nieuwe artikel 2.3.1 wordt - nu het referentiekader is vervallen (vgl. Stb 2010, 255, blz. 23) – verwezen naar een in het rapport Eenheid in verscheidenheid opgenomen aangepaste opschalingsprocedure (Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure; GRIP). Zoals aangegeven in mijn brief van 13 november 2013 aan het Bureau Veiligheidsberaad (kenmerk KNP13001627) onderschrijf ik uw eerdere oordeel dat de GRIP niet rigide moet worden toegepast. Zowel de GRIP als een Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGB0) zijn geen doel op zich, maar hulpstructuren ten dienste van de aanpak van een (dreigende) ramp of crisis. Leidend criterium voor de keuze van activering van welke hulpstructuur dan ook is het antwoord op de vraag welke partijen noodzakelijk zijn voor, en kunnen bijdragen aan, een effectieve aanpak van de specifieke (dreigende) situatie.

Verder adviseer ik de tekst aan te vullen met de opmerking dat voor het invoeren van een uniforme opschalingsprocedure essentieel is dat voorafgaand (eerst) ook de uniformering van de daaraan gekoppelde werkprocessen binnen de verschillende disciplines gereed is.

### **Enkele tekstuele wijzigingen**

De met de inhoudelijke voorstellen meegenomen tekstuele wijzigingen en herstel van eerdere omissies zijn niet onlogisch. Bij het voorstel in artikel 2.3.2 lid 1 onder b is echter niet op voorhand duidelijk wat de wijziging t.o.v. de huidige tekst behelst. Verder is in de aanhef per abuis nog niet gewijzigd het per 1 januari 2013 vervangen artikel 45 eerste lid van de Politiewet 1993 (oud).

### **Samenhang met overige wetgevingstrajecten**

Gelet op de voorgestelde invoeringsdatum en het belangrijke, tegelijk lopende traject om op grond van het gesloten Transitieakkoord per dezelfde datum te komen tot één landelijke meldkamerorganisatie met maximaal tien locaties (Brief Minister 24 september 2013 TK 2013-2014, 26956, nr 181 p. 2) adviseer ik in overweging te nemen om de door te voeren wijzigingen tegelijk en in samenhang met andere beoogde wijzigingen aan de Kamer aan te bieden.

Datum 4 augustus 2014  
Onderwerp concept-besluiten wijzigingen  
Besluit veiligheidsregio's en Besluit  
personeel veiligheidsregio's I  
Pagina 3/3



08/06/2014 10:09 019

**Besluit personeel veiligheidsregio's**

De voorgestelde vooral terminologische actualisering en technische aanpassing in het conceptbesluit personeel veiligheidsregio's leiden voor de politie niet tot het maken van opmerkingen.

Ik adviseer u om bovenstaande reactie en opmerkingen te betrekken bij de voorbereiding van de op te stellen besluiten.

Na vaststelling van de besluiten zullen de wijzigingen op de gebruikelijke wijze binnen het korps worden gecommuniceerd.

Hoogachtend,

  
mr. G.L. Bouman  
korpschef

0 BD



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

08/22/2014 12:17 067

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Postbus 20301  
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

bijlage(n)

-

datum

20 augustus 2014

betreft

Consultatie concept - besluiten  
wijziging Besluit veiligheidsregio's  
en Besluit personeel veiligheid

2

In antwoord op bovenvermeld consultatieverzoek van de minister van Veiligheid en Justitie delen wij u mede dat de voorgestelde wijzigingen van het Besluit Veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's ons geen aanleiding geven tot het maken van opmerkingen. Conform het desbetreffende verzoek van de minister hebben wij ons ten behoeve van deze reactie verstaan met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Gemeentesecretarissen.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens  
Voorzitter directieraad



# Veiligheidsberaad

0 BD



Veiligheidsberaad  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem  
Kemperbergerweg 783, Arnhem  
www.veiligheidsberaad.nl  
info@veiligheidsberaad.nl  
026 355 24 99

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Datum 22 augustus 2014  
Onderwerp Consultatie voorgenomen wijziging Besluit veiligheidsregio's en Besluit personeel veiligheidsregio's

Op 6 juni jl. ontving het Veiligheidsberaad uw verzoek voor consultatie over de voorgenomen wijzigingen in het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's. Naar aanleiding van uw verzoek bericht ik u het volgende.

Het Veiligheidsberaad kan grotendeels instemmen met de voorgenomen wijzigingen in de zogenoemde 1<sup>e</sup> tranche van het wetswijzigingstraject. De voorgenomen wijzigingen hebben, zoals u ook in uw brief aangeeft, geen verstrekkende gevolgen.

### Bevolkingszorg

Een eerste aandachtspunt dat we in dit kader inbrengen richt zich op een aspect binnen bevolkingszorg. Hoewel we content zijn met de voorgenomen aanpassing rondom crisiscommunicatie, zien we nog andere inconsequenties wanneer we het rapport *Bevolkingszorg op orde* naast de voorgenomen wetteksten leggen.

De termen Team Bevolkingszorg en Sectie Bevolkingszorg worden bijvoorbeeld beide gebruikt, maar betekenen in onze beleving hetzelfde. Aangezien de principes in het rapport *Bevolkingszorg op orde* door alle veiligheidsregio's en door uw Minister omarmd zijn verzoek ik u nog eens secuur naar de terminologie in het betreffende rapport te kijken en de wettelijke termen daarop aan te passen.

### Reacties managementraden

Het Veiligheidsberaad heeft gelijktijdig het *LOCOS*, de *RBC*, de *Raad van directeuren Publieke Gezondheid* en de *Raad van directeuren veiligheidsregio* betrokken bij deze reactie. Behalve bovenstaande inhoudelijke opmerking heeft men geen bezwaren en/of opmerkingen ten aanzien van de voorstellen in de eerste tranche. Wel lopen enkele reacties vooruit op de onderwerpen die in de tweede tranche aan de orde komen. Deze zullen we dan ook meenemen in het traject van de tweede tranche.





### **Wegvallen diplomaveerste**

De grootste wijziging die voorgesteld wordt betreft het vervallen van de diplomaveerste voor een aantal niet operationele brandweerfuncties. Te weten:

- Manager veiligheid
- Medewerker operationele voorbereiding
- Medewerker opleiden en oefenen
- Oefencoördinator
- Operationeel manager
- Ploegchef
- Specialist operationele voorbereiding
- Specialist opleiden en oefenen
- Strategisch manager
- Tactisch manager

Het wegvallen van de diplomaveersten voor deze functies stuit, mede gebaseerd op de ontvangen reacties van genoemde managementraden, niet op bezwaren binnen het Veiligheidsberaad. Wij pleiten voor een flexibele inrichting van de bedrijfsvoering voor alle veiligheidsregio's. Daarbij past dat niet-operationele functies op basis van bijvoorbeeld kwalificatiedossiers, competenties en de regionale wensen worden bemenst. Zo geldt dat immers voor de meeste functies in het publieke domein. Uiteraard laat dat onverlet dat de branches het Veiligheidsberaad kunnen verzoeken landelijke modellen vast te stellen. Een adequate kwaliteitsborging is immers van groot belang. Hierbij kan het project Kwaliteit en Vergelijkbaarheid dat in het kader van de Strategische Agenda zal starten, ook een rol spelen.

Aansluitend geef ik u in overweging dat bovenstaande functienamen niet uitsluitend zijn voorbehouden aan de brandweer. Het zijn inmiddels generieke functienamen geworden die in verschillende contexten voorkomen. Dit gezegd hebbende, kunnen wij ons zeer goed voorstellen dat het wel of niet wettelijk benoemen van deze functies in het komende traject aan de orde komt.

### **Tweede tranche**

Andere voor ons relevante zaken voor de tweede tranche zijn: opkomsttijden (project RemBrand), de wettelijke planvormen en de overgang van input naar output eisen. Gezien de meer inhoudelijke aspecten die de tweede tranche behelst verzoek ik u hiervoor een ruimere reactietermijn ter beschikking te stellen dan voor onderhavige tranche. Dit in verband met de benodigde afstemming en raadpleging.



Dat er op dit moment nauwelijks inhoudelijke opmerkingen zijn ten aanzien van de eerste tranche, komt mede door het zorgvuldige voorbereidingstraject dat door uw ministerie is georganiseerd. In de voorafgaande expertsessies zijn de stakeholders afdoende betrokken. De geleverde inbreng is herkenbaar verwoord in de voorgenomen teksten. Graag verzoek ik u dan ook dezelfde werkwijze te hanteren in het traject voor de tweede tranche.

**Tot slot**

Ik hoop u met bovenstaande voldoende handvatten te geven om te komen tot een succesvolle wijziging van het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's in deze eerste tranche.

Hoogachtend,

Mr. G.H. (Geke) Faber  
Voorzitter Veiligheidsberaad



Bezoekadres  
Huis der Provincie  
Markt 11  
6811 CG Arnhem

Postadres  
Postbus 9090  
6800 GX Arnhem

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en  
Veiligheid

telefoonnummer (026) 359 91 11  
telefaxnummer (026) 359 94 80  
e-mailadres [post@gelderland.nl](mailto:post@gelderland.nl)  
internetsite [www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)

Postbus 201301  
2500 EH DEN HAAG

datum

23 september 2014

onderwerp

Consultatie concept-besluiten wijziging Besluit  
veiligheidsregio's en Besluit personeel veiligheidsregio's

Bij brief van 28 mei 2014, met als kenmerk 510314, heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aan ons de concept-besluiten tot wijziging Besluit veiligheidsregio's en Besluit personeel veiligheidsregio's ter consultatie aangeboden.

Alhoewel in de brief wordt gevraagd om uiterlijk voor 1 augustus 2014 te reageren, hebben wij via ambtelijk contact vernomen dat deze datum is verlegd naar 1 oktober 2014.

Wij hebben ten aanzien van de concept-besluiten geconstateerd dat de voorgenomen herzieningen betrekking hebben op aanpassingen die aansluiten bij de bestaande praktijk sinds de invoering van de Wet veiligheidsregio's. Ook zijn enkele 'cosmetische' aanpassingen voorzien. De voorgenomen herzieningen geven voor onze kring dat ook geen aanleiding tot het geven van inhoudelijke opmerkingen. Dit hebben wij enige tijd geleden ook al op ambtelijk niveau gecommuniceerd.

Onze reactie is aan u geadresseerd, zoals in vorengenoemde brief gevraagd. Voor de goede orde merk ik ten aanzien van de adressering van bovengenoemde brief van 28 mei 2014 op dat ondergetekende doyen van de Kring van Commissarissen van de Koning is en dat CdK Polman samen met CdK Smit de portefeuille Veiligheid binnen onze kring behartigt.

Hoogachtend,  
namens de Kring van Commissarissen van de Koning,

C.G.A. Cornielje,  
Doyen

---

donderdag 4 september 2014

**Onderwerp:**

consultatie wijzigingsbesluiten inz. veiligheidsregio's

Eerder hadden wij telefonisch contact over de consultatie concept-besluiten wijziging Besluit veiligheidsregio's en Besluit personeel veiligheidsregio's.

Ik heb begrepen dat u bij nader inzien liever een schriftelijke reactie wenst.

Over het besluit personeel veiligheidsregio's heeft VNO-NCW geen nadere opmerkingen. Dit besluit betreft de interne organisatie van de veiligheidsregio en is voor het bedrijfsleven niet direct relevant.

De in de wijziging van het besluit veiligheidsregio's gecreëerde mogelijkheid om het Copi, ROT en GBT uit te breiden zien wij als een positieve verandering. Dit maakt het mogelijk dat bij incidenten ook vertegenwoordigers van de relevante vitale sectoren deelnemen. Ook de voorziene uniforme opschalingsprocedure zien wij als een goede ontwikkeling.

Mocht u nog vragen hebben, schroom niet mij te bellen/mailen.

Met vriendelijke groet,

Bedrijfsleven en Maatschappij  
VNO-NCW - MKB-Nederland

Website: [www.vno-ncw.nl](http://www.vno-ncw.nl) - [www.mkb.nl](http://www.mkb.nl)

Bezuidenhoutseweg 12, 2594 AV Den Haag  
Postbus 93002, 2509 AA Den Haag



Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Datum 21 augustus 2014

Onderwerp Consultatie voorgenomen wijzigingen Besluit veiligheidsregio's en Besluit  
personeel veiligheidsregio's

Op 28 mei jl. ontving het bestuur van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, waarin het IFV geconsulteerd wordt over de voorgenomen wijzigingen in het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's. Via deze weg wil ik u namens het bestuur graag enkele aandachtspunten vanuit het IFV meegeven met betrekking tot de voorgenomen wijzigingen.

#### **Voorgenomen wijzigingen Besluit veiligheidsregio's**

De voorgenomen wijzigingen in het Besluit veiligheidsregio's worden door het IFV positief beoordeeld. Het ruimte bieden aan het commando plaats incident en het regionaal operationeel team om andere partijen aan het overleg toe te voegen, kan meerwaarde bieden bij de bestrijding van een incident. Ook het voornemen om te werken met een uniforme opschalingsprocedure wordt als een verbetering ervaren en zal een impuls geven aan de samenwerking.

#### **Voorgenomen wijzigingen Besluit personeel veiligheidsregio's**

De belangrijkste voorgenomen wijziging in het Besluit personeel veiligheidsregio's is het laten vervallen van de diplomavereiste voor een aantal brandweerfuncties, te weten:

- manager veiligheid
- medewerker operationele voorbereiding
- medewerker opleiden en oefenen
- oefencoördinator
- operationeel manager
- ploegchef
- specialist operationele voorbereiding
- specialist opleiden en oefenen
- strategisch manager
- tactisch manager.

Deze wijziging doet recht aan de autonomie en verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's en maakt het mogelijk om meer flexibiliteit in de bedrijfsvoering van veiligheidsregio's te realiseren. Echter, vanuit het oogpunt van kwaliteitsborging ten aanzien van deze functies en vergelijkbaarheid op landelijk niveau voorziet het IFV een risico.

Op dit moment vormt het IFV-examen de enige manier om de kwaliteit van deze functionarissen te toetsen en op landelijk niveau te bewaken. Examinering borgt daarmee het kwaliteitsniveau van deze wettelijke functies. Bij het wegvallen van het examen komt deze kwaliteitsborging in het geding, omdat binnen de branche geen afspraken zijn gemaakt over het vereiste vakbekwaamheidsniveau. In het licht van de ontwikkelingen in het brandweeronderwijs, waarover herhaaldelijk in onderzoeken is geconcludeerd dat de kwaliteit niet geborgd is, kan dit risico's opleveren.

Het is de verantwoordelijkheid van de besturen van de veiligheidsregio's om zorg te dragen voor voldoende gekwalificeerd en geoefend personeel. Het IFV is ervan overtuigd dat er meerwaarde ligt in het gezamenlijk bepalen en handhaven van het kwaliteitsniveau. Het IFV nodigt de veiligheidsregio's dan ook van harte uit om hierin gezamenlijk op te trekken.

Het loslaten van de diploma-eis voor deze specifieke groep wettelijke functies impliceert tevens dat deze functies niet langer beschermd zijn. Iedereen in Nederland mag zich na het wegvallen van de diploma-eis uitgeven als bijvoorbeeld specialist opleiden en oefenen. Zolang er geen brancheafspraken zijn gemaakt over het vereiste kwaliteitsniveau en een eventuele branche-certificering, ligt ook hier een risico voor het verlies aan kwaliteit. Temeer omdat elke opleider een dergelijke opleiding in het vervolg kan aanbieden en een bijbehorende functietitel kan uitreiken, zonder landelijke onafhankelijke examinering. De kwaliteit en waarde van deze opleidingen en diploma's kunnen zonder brancheafspraken over kwaliteitsvereisten niet geborgd worden.

#### **Tot slot**

Ik hoop u met bovenstaande voldoende handvatten te geven om te komen tot een succesvolle wijziging van het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's in deze eerste tranche. Ik hoop van harte dat u de overwegingen vanuit het IFV meeneemt in de herziening.

Hoogachtend,



Mr. G.H. (Geke) Faber  
Voorzitter bestuur Instituut Fysieke Veiligheid

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum  
1 oktober 2014

Bijlage(n)

**CBB**

**Postadres**  
Postbus 3010  
2700 KT Zoetermeer

**Bezoekadres**  
Boerhaavelaan 1  
2713 HA Zoetermeer

T 0900 2282522  
(lokaal tarief)  
F 079 35 36 485  
I [www.abvakabofnv.nl](http://www.abvakabofnv.nl)  
E [post@abvakabo.nl](mailto:post@abvakabo.nl)

KvK 40 41 06 96  
ING NL68INGB0000292415

Hiermee bieden wij u onze reactie aan, naar aanleiding van uw brief, concept besluit wijziging van het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's.

De afgelopen jaren hebben ook wij ons ingezet om te komen tot borging van een kwalitatieve brandweezorg. Met het vervallen van de brandweewet 1995 en de totstandkoming op 1 oktober 2010 van de Wet Veiligheidsregio's (Wvr) brak een nieuw tijdperk aan. De wet heeft als belangrijkste doel de rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland te verbeteren. De wet beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie te realiseren van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie.

Het instellen van veiligheidsregio's is onderwerp van stevige politiek en bestuurlijke discussie geweest. Er was met name kritiek op de keuze voor het instrumentarium van "verlengd lokaal bestuur", de democratische verantwoording zou onvoldoende geborgd zijn. In antwoord daarop heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Eerste Kamer toegezegd dat de wet na twee jaar geëvalueerd zou worden "om te kunnen bezien hoe de wet in de praktijk uitwerkt".

Als Vakorganisatie vertegenwoordigen wij een deel van het spelersveld binnen de primaire en secundaire processen van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Veiligheid voor de burgers en eigen personeel, een van de belangrijkste kernwaarden daarin. Vakbekwaam worden, zijn en blijven vormen de basis tot consistente kwaliteit, naast arbeidsomstandigheden tot veilig optreden. Secundaire arbeidsomstandigheden maken het tot een geheel van een excellerende organisatie. In het evaluatierapport van de Commissie Hoekstra vinden wij maar weinig terug van onze inbreng, wat wij betreuren.

Het op 23 januari 2013 uitgebrachte rapport RemBrand was een aanslag op opkomsttijden. Hoewel de stellers meenden dat er geen wettelijke basis aan ten grondslag lag, moesten zij bakzeil halen en doen nu nieuwe pogingen. Opkomsttijden zijn meer dan toetscriteria in tijd; het bepaalt mede de kwaliteit van de mogelijkheden tot juist repressief optreden, volgens gestandaardiseerde methodieken "Lessen uit het verleden". Kwantitatief meer voertuigen sturen zal naast grote verkeerstechnische

risico's de kwaliteit niet verhogen maar afbreuk doen aan slagkracht tijdens de offensieve binnen aanval.

Tijdens het verloop van een incident komen processen samen, primaire en secondaire; bestrijden en beperken zijn de basis en vormen (samen met de situatie rond het incident normaliseren) de bindende factor tot operationele prestatie. Basis brandweezorg en opschalingmodellen, peloton en compagnie, de garantie tot eenheid. Samen optreden met overige (nood) hulp- en gemeente, provinciale en overkoepelende landelijke diensten een waarborg binnen onze wettelijke kaders "veiligheid voor iedere burger".

Het vervallen van een diplomavereiste (conform voorgestelde aanpassingen) is naar ons oordeel een slechte zaak. Iedere burger biedt de ander hulp als hij daarom vraagt of in redelijkheid mag worden verwacht, daarvoor is geen diplomavereiste maar goed burgerschap slechts de basis. Professioneel optreden daarentegen kan niet anders dan middels basisvaardigheden en specialisatie en proeve van bekwaamheid worden, zijn en blijven, diploma's een graadmeter. Ook het loslaten van Rijksdiploma's is naar onze mening een stap in de verkeerde richting en een risico voor het behoud van bestaande kwaliteitsstandaarden.

Kwantitatief meer mensen in de kernbezetting van Commando plaats incident (COPI), het regionaal operationeel team, team bevolkingszorg en het gemeentelijk beleidsteam zijn geen voorwaarden tot excellerende organisatie. Kwalitatief, gediplomeerd personeel, goede en heldere protocollen en afspraken, met ruimte voor gemotiveerd afwijken bevorderen juist wel het excelleren. Rampen en crises zijn geen maatwerk scenario's, anders waren ze te voorkomen.

Samengevat:

1. Abvakabo FNV is tegen het loslaten van het diplomavereiste;
2. Abvakabo FNV is tegen de afschaffing van Rijksdiplomering;
3. Tegen het begrip gelijkwaardigheid diploma;
4. Abvakabo FNV wijst de aanpassing dat operationele functionarissen, met omschreven functie commandant (van dienst) niet aan medische keuringseisen behoeven te voldoen, af;
5. En Abvakabo FNV is voor behoud basis brandweezorg, de kwalitatieve eenheid en het meten van operationele prestaties.

Hoogachtend,



A.E. de Haas

Vakbondsbestuurder Abvakabo FNV



**Abvakabo Zoetermeer**

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Postbus 20301  
2600 EH DEN HAAG

**Postadres**  
Postbus 3010  
2700 KT Zoetermeer

**Bezoekadres**  
Boerhaavelaan 1  
2713 HA Zoetermeer

T 0900 2282522  
(Jokaal tarief)  
F 079 35 36 485  
I [www.abvakabofnv.nl](http://www.abvakabofnv.nl)  
E [post@abvakabo.nl](mailto:post@abvakabo.nl)

KvK 40 41 06 96  
ING NL68INGB0000292415

Datum  
21 november 2014

Dossier

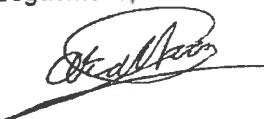
Bijlage(n)

Naar aanleiding van onze eerdere brief d.d. 1 oktober 2014 briefnummer NKM-141001-001 betreffende onze reactie op de wijzigingen van het concept Besluit Veiligheidsregio's en het concept Besluit personeel Veiligheidsregio's delen wij u mee, dat wij met een vertegenwoordiging van uw Ministerie op 28 oktober 2014 een constructief overleg hebben gehad.

Dit overleg heeft bij ons het inzicht op een aantal kritiekpunten die wij hadden op het concept besluit doen veranderen. Bij deze trekken wij de punten gesteld in de samenvatting 2 tot en met 5 uit onze brief in.

Ten aanzien van punt 1, het loslaten van het diplomavereiste, zijn wij van mening dat het vervallen van het diplomavereiste voor ons op dit moment een stap te ver is. U stelt dat deze 10 functies voor de bovenregionale samenwerking niet van belang zijn ten tijde van brand, ramp of crisis. Wij delen die mening, maar deze functies zijn wel van belang in de procesvoering en de bedrijfsvoering in de regio's. Zij hebben een grote invloed op het maken van aanvalsplannen, veiligheidsaspecten, inzetprocedures, oefenprocedures, etc. Wij denken dat een brandweerachtergrond met een daarbij passend brandweeropleidingsniveau onontbeerlijk is. Wij kunnen ons voorstellen dat het NIBRA diploma daarvoor niet het geëigende instrument is. Wij kunnen ons voorstellen dat daar een passende en meer op de functie toegesneden opleiding voor in de plaats komt. Zolang dat nog niet is gerealiseerd zijn wij van mening dat de huidige diploma eis gehandhaafd moet blijven.

Hoogachtend,



A.E. de Haas  
Vakbondsbestuurder Abvakabo FNV

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Raad voor de financiële  
verhoudingen

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
www.rob-rfv.nl

Datum 1 mei 2015  
Betreft Groot onderhoud gemeentefonds 2016

Bij bovenvermelde brief vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen advies over het groot onderhoud gemeentefonds 2016. De adviesaanvraag gaat over de verdeelvoorstellen van de tweede fase van het groot onderhoud gemeentefonds. De tweede fase groot onderhoud omvat de taakgebieden Werk en inkomen (W&I), Brandweer & Rampenbestrijding (B&R, onderdeel van Openbare Orde en Veiligheid) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV, onderdeel van Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling). Deze (sub)clusters zijn in de eerste fase buiten beschouwing gebleven. Onderwijshuisvesting (OHV, onderdeel Educatie) is opnieuw onderzocht. Aan de Raad wordt ook advies gevraagd over de krimpmaatstaf in het gemeentefonds.

Daarnaast is in samenhang met het cluster B&R de verdeling van de brede doeluitkering rampenbestrijding (BDuR) onderzocht. De omvang van deze specifieke uitkering vanuit het ministerie van V&J behoorde niet tot het kader van het onderzoek.

### **Samenvatting**

*De Raad acht het een logische keuze om in de tweede fase van het groot onderhoud vast te houden aan uitgangspunten uit de eerste fase van het groot onderhoud. Het zou niet juist zijn de spelregels halverwege te veranderen. Wel merkt hij op dat deze tweede tranche bevestigt dat een meer fundamentele benadering van de financiële verhoudingen noodzakelijk is. De Raad adviseert daarom dat u als systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen direct start met de voorbereiding voor een fundamentele herziening van de financiële verhouding die recht doet aan de bestuurlijke, maatschappelijke en financiële dynamiek.*

*De Raad constateert dat de huidige methodiek om een kostengeoriënteerde verdeling van het gemeentefonds te ontwikkelen, zijn grenzen bereikt heeft. De Raad heeft twee belangrijke overwegingen die tot deze constatering leiden en die de kern van zijn advies samenvatten.*

- *Bij regionale samenwerkingen zoals de veiligheidsregio's volgen de*

- financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen niet meer.
- Een langjarig beeld is noodzakelijk om een kostengeoriënteerde verdeling voor de uitgavenclusters met een investeringskarakter te ontwikkelen. Dat wil zeggen: langjarige gegevens per gemeente over uitgaven, inkomsten en mutaties in reserves.

Datum  
1 mei 2015

Het voorstel voor de nieuwe verdeling van **VHROSV** wordt naar het oordeel van de Raad sterk beïnvloed door tijdelijke effecten. De kosten van grotere gemeenten vertonen in de periodieke onderhoudsrapporten (POR'en) een grillig beeld. De nieuwe ijkpuntverdeling doet daar geen recht aan. Ook over de kosten die ten laste van de algemene middelen van gemeenten komen vanwege het wegvallen de rijksmiddelen voor stedelijke vernieuwing (ISV) bestaat grote onzekerheid. Doordat een longitudinaal beeld ontbreekt van inkomsten, uitgaven en mutaties in reserves, vertonen de uitkomsten grote onzekerheden en risico's. De Raad vindt het onverstandig om aan het onderzoek vergaande conclusies te verbinden die tot dergelijke grote herverdeeleffecten leiden. Voor een deel wordt dit ook erkend. Dit is de reden om het voorstel om de herverdeeleffecten op dit cluster voor de rechtstreekse ISV gemeenten op nul te zetten. De Raad is evenwel van mening dat dit onvoldoende soelaas biedt. Het is voor een belangrijk deel een sigaar uit eigen doos. De voorgestelde compensatiemaatregel komt onvoldoende tegemoet aan de structurele kosten van gemeenten. De Raad wijst daarom het herverdeelvoorstel af. De Raad dringt er daarom met klem op aan om op de kortst mogelijke termijn een goed inzicht in de structurele kosten op basis van een **langjarig beeld van investeringsopgaven** van gemeenten te ontwikkelen en op basis daarvan te komen tot goed onderbouwd verdeelvoorstel.

Tegelijkertijd is de Raad van oordeel dat de achtereenvolgende POR'en vanaf 2007 voldoende aantonen dat kleine gemeenten tot nu toe onderbedeeld zijn in de verdeling. Vanuit het principiële punt van kostenoriëntatie is dat ongewenst. Daarom stelt de Raad voor om in afwachting van een structureel beeld van de kosten op dit cluster in de tussentijd de verdeling zodanig aan te passen dat de kleine gemeenten voor de komende drie jaar er maximaal € 18,- per inwoner op vooruit gaan.

De nieuwe verdeling voor **Brandweer en Rampenbestrijding** en de **BDuR** kan ingevoerd worden, maar er is een fundamentele herziening van de financieringswijze nodig om de financiële verhoudingen weer gelijk te laten lopen met de bestuurlijke verhoudingen. De Raad stelt voor de hybride financiering als vertaling van het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur te laten vervallen en over te gaan tot een rechtstreekse bekostiging van de veiligheidsregio's. Indien vastgehouden wordt aan de hybride bekostiging moet wel aan de daaraan verbonden voorwaarden worden voldaan, dat wil zeggen een kostendekkende vergoeding voor het regionale takenpakket via de **BDuR**.

De nieuwe verdeling voor **Onderwijshuisvesting** kan ingevoerd worden, maar er moet vanaf nu gestart worden met het opstellen van een langjarige kwantificering van de investeringsopgaven van gemeenten.

De nieuwe verdeling voor het cluster **Werk en Inkomen** kent geen bezwaar. De Raad kan instemmen met het beperken van de maatstaf bijstandsontvangers in de verdeling van de algemene uitkering.

*De voorstellen met betrekking tot de krimp zijn nog onvoldoende uitgewerkt. Wel onderschrijft de Raad dat de **Krimpmaatstaf** in zijn huidige vorm per 2016 kan worden beëindigd. De Raad stemt in met het voornemen de aanpak te concentreren op topkrimpregio's met een substantiële daling van meer dan 3%. De Raad acht bij een verdeling naar 8 topkrimpgemeenten de governance onvoldoende geborgd. Hij bepleit een oplossing in breder regionaal perspectief. Het is niet louter een verdelingsvraagstuk binnen het gemeentefonds.*

Datum  
1 mei 2015

## 2.

### **Wat aan de tweede fase groot onderhoud vooraf ging**

*De Raad handhaaft zijn pleidooi voor een fundamentele herziening van de financiële verhoudingen, maar hecht voor dit moment aan de continuering van de aanpak uit de eerste fase.*

Vorig jaar heeft de Raad reeds een zeer uitgebreid en fundamenteel advies uitgebracht over de eerste fase groot onderhoud gemeentefonds.<sup>1</sup> Het nu voorliggende verdeelonderzoek bouwt voort op de grondvesten daarvan. Het groot onderhoud was teruggebracht tot een ogenschijnlijke technische exercitie. Binnen dat kader kon de Raad instemmen met het handhaven van de bestaande uitgangspunten.

De Raad liet zich echter kritisch uit over de verdeelvoorstellen omdat de opzet voorbij ging aan de fundamentele keuzes over onder andere de verevening van de kosten en de inkomstencapaciteit en de globaliteit van het verdeelstelsel. Tot slot besprak de Raad de omvang en de voeding van het gemeentefonds in relatie tot de omvang van het eigen belastinggebied. De Raad was van oordeel dat de bestuurlijke ontwikkelingen zoals de drie decentralisaties, de gevolgen van schaalvergroting en bestuurlijke samenwerking maar ook demografische ontwikkelingen deze fundamentele keuzes in de nabije toekomst wel noodzakelijk maken. Bij een meer fundamentele herziening van de verdeling moet de relatie onderzocht worden tussen de mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven en de kosten die gemeenten maken. Het gaat de Raad er om dat explicieter en meer eenduidig rekening gehouden moet worden met de mate waarin (een deel van) de uitgaven bekostigd kunnen worden met eigen inkomsten.

Verder betreurde de Raad dat door het groot onderhoud op te splitsen in twee fases het integrale beeld van de herijking verloren ging.

Het voorstel bood wel een oplossing voor de belangrijkste scheefheden op de uitgavenclusters, vooral onderwijshuisvesting en wegen, alsmede een acceptabele oplossing voor de nieuwe woningtelling op basis van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). Uit praktische overwegingen stemde de Raad daarom in met het doorvoeren van de herverdeling per 2015.

*De Raad acht het nu een logische keuze om in de tweede fase van het groot onderhoud vast te houden aan uitgangspunten uit de eerste fase van het groot onderhoud. Het zou niet juist zijn de spelregels halverwege te veranderen. Dat neemt niet weg dat de kritische opmerkingen ten aanzien van de wijze waarop het*

<sup>1</sup> Rfv, Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016, 14 april 2014.

*groot onderhoud is vorm gegeven onverkort van toepassing zijn op de tweede fase. De Raad adviseert daarom dat u als systeemverantwoordelijke voor de financiële verhoudingen direct start met de voorbereiding voor een fundamentele herziening van de financiële verhouding die recht doet aan de bestuurlijke, maatschappelijke en financiële dynamiek. De Raad is bereid daar zijn bijdrage aan te leveren.*

Datum  
1 mei 2015

### 3.

#### **Belangrijkste bevindingen bij onderzoeksmethode tweede fase groot onderhoud**

De Raad constateert dat de huidige methodiek om een kostengeoriënteerde verdeling van het gemeentefonds te ontwikkelen, zijn grenzen bereikt heeft. De Raad heeft twee belangrijke overwegingen die tot deze constatering leiden en die de kern van zijn advies samenvatten.

- Bij regionale samenwerkingen zoals de veiligheidsregio's volgen de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen niet meer. *Dit maakt een fundamentele beschouwing van de financiering van regionale taken noodzakelijk.*
- *De methodiek schiet tekort voor uitgaven die geen exploitatie- maar een investeringskarakter hebben. Dit ondermijnt de kostenoriëntatie van de verdeling.* Een langjarig beeld is noodzakelijk om een kostengeoriënteerde verdeling voor de uitgavenclusters met een investeringskarakter te ontwikkelen. Dat wil zeggen: langjarige gegevens van een steekproef van gemeenten over uitgaven, inkomsten en mutaties in reserves.

Het gemeentefonds kent een aantal clusters waarvoor de uitgaven een investeringskarakter hebben; gemeenten financieren deze niet zozeer vanuit de exploitatie, maar vanuit bestemmings- en algemene reserves. Dit geldt bijvoorbeeld voor Onderwijshuisvesting (OHV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV).

### 4.

#### **Brandweer en Rampenbestrijding en Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR)**

*Bij regionaal uitgevoerde taken volgen de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen niet meer.*

De bekostiging van de taken voor brandweer en rampenbestrijding vindt plaats uit het (sub)cluster Brandweer en Rampenbestrijding (B&R) en via de specifieke uitkering aan Veiligheidsregio's, te weten de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDuR). In verschillende adviezen heeft de Raad gewezen op de consequenties voor de financiële verhoudingen van deze hybride financiering van de veiligheidsregio's.<sup>2</sup> Daarin constateerde de Raad al dat de hybride financiering een wettelijke basis heeft: de lokale veiligheid is volgens de wet een gemeentelijke taak, terwijl de Wet veiligheidsregio's (Wvr) verplicht dat uitvoering op regionaal niveau plaatsvindt. De hybride bekostiging zou een uitdrukking

<sup>2</sup> Rfv, *Advies financiële gevolgen Wet veiligheidsregio's*, 15 april 2010; Rfv, *Advies bekostigingswijze veiligheidsregio*, 31 oktober 2006.

moeten zijn van het principe van verlengd lokaal bestuur.

Datum  
1 mei 2015

De Raad stelt echter vast dat dit in de huidige situatie leidt tot een disbalans in de bekostiging: de uitgaven worden voor bijna 90% gedaan door de regio's, terwijl de bekostiging voor bijna 90% op gemeentelijk niveau plaatsvindt.

Deze disbalans gaat verstorend werken op het moment dat er geen heldere afbakening is tussen gemeentelijke en (strikt) regionale taken. Door deze diffuse afbakening van taken zijn de geldstromen niet meer goed toe te rekenen, laat staan te verdelen. Bovendien wordt de geldstroom waarmee het leeuwendeel van de regionale uitgaven wordt gefinancierd, namelijk de gemeentelijke, op basis van lokale kenmerken verdeeld. Daarom constateert de Raad dat de financiële verhouding geen afspiegeling meer is van de bestuurlijke verhouding.

*Het bovengenoemde effect zal zich in een iets andere vorm ook voordoen door de decentralisaties in het sociale domein, waarmee gemeenten voor ongeveer € 10 miljard aan extra taken hebben gekregen. Deze taken voeren gemeenten voor een groot deel ook uit in regionale samenwerkingsverbanden. Er kunnen veel verschillende vormen van samenwerking zijn, van gemeenschappelijke regeling tot uitvoering door (en bekostiging van) een centrumgemeente. De uitgavenpatronen zullen in veel gevallen niet meer alleen door gemeentelijke, maar door regionale kenmerken bepaald worden.*

Dan is het de vraag in hoeverre het uitgangspunt van kostenoriëntatie op het niveau van gemeenten nog wel te handhaven is, des te meer daar deze geldstromen als communicerende vaten werken. Tekorten op de BDuR worden opgevangen vanuit de algemene middelen van gemeenten.

De Raad benadrukt dat niet de hybride financiering zelf het probleem is, maar wel het gebrek aan een duidelijke afbakening van de zaken die uit de respectievelijke geldstromen worden gefinancierd. Idealiter zou de verdeling van de BDuR immers gericht moeten zijn op de zaken die op het niveau van de veiligheidsregio's verschillen en de verdeling van het gemeentefonds op zaken die onderscheidend zijn voor gemeenten.

De kostenverschillen tussen gemeenten worden echter voor een groot deel veroorzaakt door de regio waarin ze liggen. Twee gemeenten met dezelfde kenmerken kunnen als gevolg van de regio waarin ze liggen toch met verschillende kosten te maken hebben. De gemeentespecifieke kosten blijken niet meer uit de gemeentelijke begrotingen omdat de kosten zijn vertaald in een verdeelsleutel die voor alle gemeenten in die regio geldt. Het grootste deel van de kosten kan eigenlijk alleen nog op regionaal niveau worden vastgesteld. De grens van wat nog kan op het gebied van verdeelonderzoek is dus overschreden.

De voornoemde diffuse afbakening wordt nog problematischer door het feit dat er een grote disbalans is tussen de toekenning van middelen (86% op gemeentelijk niveau) en de aanwending daarvan (89% op regionaal niveau). Hoewel het ontstaan van deze disbalans zoals gezegd een wettelijke basis heeft, werkt deze bij een onheldere afbakening verstorend. Daarom constateert de Raad dat de financiële verhouding geen afspiegeling meer is van de bestuurlijke verhouding.

Er zijn drie mogelijke benaderingen van dit probleem.

1) *De bekostiging van de veiligheidsregio in zijn geheel onder de BDuR brengen*  
Het cluster B&R zou dan gedeeltelijk of geheel overgeheveld worden naar de BDuR, die hiermee maximaal 10 keer zo groot wordt. De commissie-Hoekstra noemt deze variant ook, maar wijst deze af.<sup>3</sup> In theorie hoort de afweging van kosten en baten immers op lokaal niveau plaats te vinden, vanwege de democratische legitimiteit en de wettelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester. Bovendien is de BDuR een specifieke uitkering, wat de vrijheid van integrale afweging door gemeenten beperkt. De afweging dreigt zich dan te beperken tot de wijze van aanwending en niet meer over het gewenste niveau.

Datum  
1 mei 2015

Toch is de Raad van oordeel dat veel voor deze bekostigingswijze pleit, vanwege de geconstateerde disbalans, de diffuse afbakening en het feit dat de kosten grotendeels regionaal bepaald worden. Daarom zou de BDuR kostendekkend dienen te worden voor alle taken. De verdeling van de BDuR kan dan worden gebaseerd op regionale kenmerken.

2) *De kosten van de veiligheidsregio onderbrengen in het gemeentefonds*  
Dit is de logische consequentie van het principe van verlengd lokaal bestuur. Bovendien zal deze afschaffing van hybride financiering weer duidelijkheid scheppen. Nadeel is echter dat er bepaalde landelijke beleidsprioriteiten zijn en het Rijk systeemverantwoordelijkheid draagt. Het Rijk stelt immers specifieke eisen aan de veiligheidsregio's. Het Rijk zal een financieringsinstrument willen houden om deze waar te maken. Deze variant sluit aan op het bestuurlijke uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur, maar wringt met de systeemverantwoordelijkheid op rijksniveau. Bovendien kan een gemeente meer kosten moeten maken, puur omdat hij in een risicovolle regio ligt.<sup>4</sup> Dit zou dan vertaald moeten worden in gemeentelijke kenmerken.

### 3) *Behoud hybride financiering*

De keuze kan ook zijn om vast te houden aan hybride financiering. Om de financiële en bestuurlijke verhouding weer in evenwicht te brengen is het volgens de Raad dan wel noodzakelijk om een heldere verantwoordelijkheidsverdeling te formuleren en de omvang en de verdeling van de geldstromen hierop aan te passen. Dit houdt in dat uit de BDuR in ieder geval die taken worden bekostigd die strikt op regionaal niveau liggen, zoals verhoging van kwaliteitsniveaus die door het Rijk opgelegd worden. Ten tweede moet de erkenning dat veel veiligheids- en dienstverleningsniveaus op regionaal niveau bepaald worden vertaald worden in een andere verdeling in geldstromen. Dat betekent dat de balans hersteld moet worden door meer geld via de BDuR te verdelen, omdat de meeste kostenverschillen ontstaan door verschillen tussen regio's en niet door verschillen tussen gemeenten. De BDuR verevent dan verschillen tussen regio's.

*Op basis van de feitelijke kostenverhouding en bovenstaande overwegingen komt de Raad tot de conclusie dat rechtstreekse bekostiging van de veiligheidsregio's door het Rijk het meest aangewezen is. Indien u wenst vast te houden aan de hybride bekostiging dan moet u wel aan de daaraan verbonden voorwaarden voldoen, dat wil zeggen een kostendekkende vergoeding voor het regionale takenpakket via de BDuR.*

<sup>3</sup> Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's en het stelsel van Rampenbestrijding en Crisisbeheersing, *Eindrapportage*, 18 september 2013

<sup>4</sup> Vergelijk bijvoorbeeld een kleine gemeente in het Rijnmondgebied met een gemeente in Drenthe

*Gebruik van weinig onderscheidende maatstaven*

De nieuwe verdeelformule voor het gemeentefondscluster Brandweer en Rampenbestrijding (B&R) bevat de maatstaven 'oppervlakte binnenwater' en 'oppervlakte buitenwater', waarmee echter zeer weinig geld verdeeld wordt. Dit ligt alleen in de rede als deze voldoende differentiëren tussen gemeenten en aansluiten op de kosten. Als dit allebei niet zo is, dan staat dit op gespannen voet met de globaliteit van het verdeelstelsel. Hetzelfde geldt voor het kleine bedrag dat in de voorgestelde nieuwe verdeling van de BDuR met de maatstaf 'kernen' verdeeld wordt.

De Raad stelt dan ook voor om deze te schrappen, tenzij aangetoond wordt dat het gebruik van deze maatstaf voldoende onderscheidend is. Dat wil zeggen: voor een aantal gemeenten een omvangrijk budgettair effect heeft dat bovendien objectiveerbaar te herleiden is tot een gemeenschappelijk kenmerk, in dit geval de aanwezigheid van binnen- en buitenwater.

**5. Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV)**

*De Raad wijst het verdeelvoorstel voor dit cluster af vanwege de grote onzekerheden en het ontbreken van een langjarig beeld, maar stelt in plaats daarvan een tussentijdse compensatie voor om kleine gemeenten tegemoet te komen in de gestegen kosten. De Raad dringt erop aan dat zo snel mogelijk de langjarige lasten en dekkingsmogelijkheden van gemeenten in beeld gebracht moeten worden. Dit advies is gebaseerd op drie constatering.*

*De eerste constatering van de Raad is dat de POR'en aantonen dat de kleine gemeenten met de oude verdeling structureel onderbedeeld zijn.*

Uit de achtereenvolgende POR'en Gemeentefonds zijn de volgende getalsmatige effecten af te leiden voor kleine respectievelijk grote gemeenten.

**Tabel 1 Samenvatting Periodieke Onderhoudsrapporten VHROSV**

*IJKpunt minus feitelijke uitgaven. Bedragen in € per inwoner.*

Grootte (inw)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
alle	-5	-5	-3	-5	-2	-4	-5	-12
< 20.000	-18	-17	-18	-17	-21	-20	-23	-28
>50.000	-2	+3	+4	0	+10	+6	+10	-2

Hoewel de onderbedeling van kleine gemeenten duidelijk is, is het lastig een eenduidige conclusie te trekken uit het wisselende beeld bij grote gemeenten en de plotse verdere daling bij kleinere gemeenten.

Eenzijds concludeert de Raad op basis van de POR'en dat het beeld voor de kleine gemeenten overeenkomt met het resultaat van het verdeelonderzoek. Gelet op hun structuurkenmerken ontvangen ze te weinig. Vanuit een kostengeoriënteerde verdeling is er dan ook aanleiding om hier aan tegemoet te komen.



Datum  
1 mei 2015

Het verdeelonderzoek komt echter op een veel groter verschil uit dan het langjarig gemiddelde uit de POR'en. Dat is toe te schrijven aan het feit dat het jaar 2014 als basisjaar in het onderzoek is gebruikt, maar dat blijkt uit voornoemde tabel een uitzonderlijk jaar te zijn. Naast een structureel effect voor de kleine gemeenten lijkt er dus sprake te zijn van een tijdelijk effect. Dit tijdelijk effect is mogelijk toe te schrijven aan de inhaalslag die kleine gemeenten moesten maken ten aanzien van de bestemmingsplannen.

De Raad kan daarom de verschuiving van grote naar kleinere gemeenten begrijpen, maar niet de grote omvang van het effect (bijna € 30 per inwoner). Zo vallen de herverdeeleffecten van meer dan € 30 positief per inwoner opvallend vaak bij de nieuwe fusiegemeenten met een plattelandskarakter, waarbij niet onderbouwd is dat juist deze gemeenten structureel in die mate extra kosten zijn gaan maken. Dit gaat ten koste van gemeenten met een stapeling van sociale en fysieke opgaven, die hiervoor in de nieuwe verdeling onvoldoende gecompenseerd worden. Zo vallen herverdelingen van meer dan € 20 per inwoner negatief vaak bij dit type gemeenten<sup>5</sup>.

Naar het oordeel van de Raad valt de omvang van het positieve herverdeeleffect voor de kleine gemeenten dan ook hoger uit dan mocht worden verwacht.

*Het positieve herverdeeleffect voor kleine gemeenten wordt naar het oordeel van de Raad overdreven door tijdelijke effecten. Omdat de omvang van de verschuiving niet onderbouwd is, is het niet mogelijk om de grootte van dit tijdelijk effect te schatten. Plausibel echter, op grond van het langjarig beeld uit de POR'en, zijn herverdelingen van maximaal € 18,- per inwoner naar kleine gemeenten.*

Anderzijds is het beeld voor de (middel)grote gemeenten instabiel. Dit leidt tot de tweede constatering.

*Ten tweede stelt de Raad vast dat de uitkomsten niet robuust zijn vanwege het ontbreken van een langjarig beeld. Bovendien wordt hierdoor geen recht gedaan aan het investeringskarakter van uitgaven op dit cluster.*

Omdat een langjarig beeld ontbreekt en de onderzoeksresultaten niet stabiel zijn gebleken in de tijd<sup>6</sup>, is het niet goed mogelijk om te beoordelen of de kostenoriëntatie van de voorgestelde verdeling op de middellange termijn geborgd is. De onderzoekers stellen wel dat naar meerdere jaren is gekeken, maar er is alleen een kwalitatief beeld gegeven. Voor een oordeel over de stabiliteit van de uitkomsten zijn gegevens nodig over de omvang van de fluctuaties over meerdere jaren. Verder dienen voor een inschatting van de risico's deze fluctuaties verbijzonderd te worden naar grootteklasse en geduid te worden naar het type opgave waar bepaalde gemeenten voor staan.

De veronderstelling van de onderzoeksmethode was dat dergelijke onzekerheid in de tijd opgevangen kan worden door het nemen van een grote steekproef. Als gemeenten voldoende divers zijn en zich dus op verschillende tijdstippen in de

<sup>5</sup> niet alleen de G4, maar ook bijvoorbeeld Delft, Leiden en Schiedam

<sup>6</sup> In het verdeelonderzoek uit 2010 met betrekking tot dit cluster werd nog een tekort voor grote gemeenten geconcludeerd.

cyclus van investeringen en afschrijvingen bevinden, dan kan met een representatieve groep gemeenten toch een langjarig beeld geconstrueerd worden. Uit het onderzoek blijkt echter dat dit probleem niet met de omvang van de steekproef opgevangen kon worden. De onzekerheden en verschillen konden niet systematisch in beeld worden gebracht en er kon geen zekerheid gegeven worden over het voortbestaan van herstructureringsopgaven van grote(re) gemeenten bij wegvallende Rijksmiddelen.

Datum  
1 mei 2015

Die laatste constatering duidt op een algemener effect: (Rijks)beleid wordt voor alle gemeenten tegelijk ingezet, waardoor gemeenten als het ware allemaal op hetzelfde punt in de investeringscyclus starten. Dit effect kan alleen gecorrigeerd worden door naar een langere periode te kijken.

Dit raakt aan het punt dat uitgaven binnen dit cluster niet exploitatie- maar investeringsgefinancierd zijn. Dit is naar de aard der zaak een langjarig proces. Daarom is naar het oordeel van de Raad een langjarig beeld nodig voor dit type verdeelonderzoek. Voorts zijn de uitgaven zijn conjunctuurgevoelig en gekarakteriseerd door (landelijke) beleidsprioriteiten. Daarom is voor een goede analyse dus geen grotere steekproef, maar een langjarige periode nodig.

*Kortom: De Raad is van oordeel dat de analyse op één jaarschijf tot onzekere uitkomsten heeft geleid, die geen recht doen aan het langjarige investeringskarakter van de uitgaven.*

*In samenhang hiermee stelt de Raad ten derde vast dat de voorgestelde verdeling risico's inhoudt voor middelgrote en grote gemeenten.*

Aan het investeringskarakter van het cluster is geen recht gedaan omdat in het onderzoeksrapport de financiering vanuit reserves en de bijdragen van derden gesaldeerd is weergegeven. Zo is niet duidelijk of het verschil tussen bruto en netto lasten gedekt wordt door derden, door reserveringen of door grote beroepen op de reserves. In combinatie met de andere onderzoeksresultaten geeft het rapport wel concrete aanleiding tot zorg. Het gaat om de volgende tabel uit het onderzoeksrapport.

**Tabel 2 Bruto en netto lasten gebiedsontwikkeling in 2014 voor steekproefgemeenten gegroepeerd naar grootteklasse (exclusief G4).**  
*Bedragen in € per inwoner. N.B.: de laatste kolom is een toevoeging van de Raad.*

Grootteklasse (inw)	bruto lasten Gebieds- ontwikkeling (1)	baten DU's Gebieds- ontwikkeling (2)	netto lasten Gebieds- ontwikkeling (3)	gedekt door reserves (4)=(1)-(3)- (2)
<b>I &lt; 20.000</b>	17	0	4	13
<b>II 20.000 -50.000</b>	24	0	6	18
<b>III 50.000-100.000</b>	40	4	4	32
<b>IV 100.000 +</b>	42	11	7	24

Een duiding van het verschil tussen bruto en netto lasten ontbreekt, noch is er een langjarig beeld van onttrekkingen en toevoegingen aan reserves. Daardoor is het niet duidelijk of gemeenten met een hoog bedrag in kolom (4) veel geld beschikbaar hebben gekregen van derden of veel gereserveerd hebben in het

verleden. Het belangrijkste is echter dat niet duidelijk is juist die gemeenten een grote aanslag op hun reserves moeten doen.

Datum  
1 mei 2015

Met andere woorden: hebben met name de middelgrote gemeenten (groep III) hoge uitgaven gedaan omdat het geld beschikbaar was (vanuit derden) of hebben zij grote opgaven waarvoor zij grote inspanningen moeten doen? Dit is het aloude kip-ei probleem.

Het onderzoek geeft geen uitsluitsel over deze vraag. Daarom moet de Raad op basis van het onderzoek vaststellen dat de voorgestelde verdeling voor de middelgrote gemeenten (50.000 tot 100.000 inwoners) een groot risico inhoudt, omdat zij – op basis van wat van het onderzoeksmateriaal gepresenteerd is – een veel groter beroep moeten doen op de eigen reserves dan andere gemeenten, zonder dat duidelijk is of zij in eerdere jaren hiervoor reserveringen hebben gedaan c.q. hebben kunnen doen.

*Daar komt de grote onzekerheid bij over de gevolgen van het wegvallen van de ISV-gelden voor de bekostiging van herstructureringsopgaven van grote gemeenten. De kosten voor stedelijke vernieuwing zijn onvoldoende onderbouwd voor een toekomstbestendige verdeling.*

Voor centrumgemeenten met een opgave op het gebied van stedelijke vernieuwing constateert de Raad dat met de wegvallende middelen (ISV en voorgestelde vermindering van de uitkering uit het gemeentefonds) onduidelijk is wat de resterende kosten zijn die voor rekening van de algemene middelen van gemeenten blijven. De verwachting is dat, hoewel de rijksmiddelen vervallen, een deel van de opgave bij de gemeenten blijft bestaan. Een groot deel van deze gemeenten wordt in dit voorstel geconfronteerd met een fors negatief herverdeeleffect.

Op deze manier ontstaat een dubbel nadeel voor gemeenten met een stedelijke vernieuwingsopgave. De Raad wil met deze constatering niet pleiten om vooruitlopend op veronderstelde kosten de verdeling van de algemene uitkering aan te passen. Maar hij is wel van oordeel dat, op basis van de kostenontwikkeling van de afgelopen jaren en de mutaties in de reserves, in beeld gebracht kan worden wat de kosten voor gebiedsontwikkeling (herstructurering in stedelijke gebieden) zijn.

*Het onderzoek leidt tot een ijkpuntverdeling met grote herverdeeleffecten voor de (middel) grote gemeenten. Deze brengen echter risico's met zich mee, gezien de grote fluctuaties in de tijd. Dit geldt zeker voor gemeenten met een opgave op het gebied van stedelijke vernieuwing. Daarom vindt de Raad het niet verantwoord om de nieuwe verdeling in te voeren.*

*Voor een deel erkent u de onzekerheden voor grote gemeenten, blijkens uw voorstel om de herverdeeleffecten op dit cluster voor de rechtstreekse ISV-gemeenten op nul te zetten. De Raad is evenwel van mening dat dit onvoldoende soelaas biedt. Het is voor een belangrijk deel een sigaar uit eigen doos. Bovendien komt de voorgestelde compensatiemaatregel onvoldoende tegemoet aan de structurele kosten van gemeenten en introduceert deze een nieuwe scheefheid.*

U stelt voor niet de ijkpuntverdeling op basis van het verdeelonderzoek te volgen maar voor de rechtstreekse ISV-gemeenten het negatieve herverdeeeffect op nul te zetten. Dit laatste vanwege de grote negatieve herverdeeeffecten, het niet-structurele beeld bij de grotere gemeenten en de onzekerheden over de toekomstige kostenontwikkeling, mede door het wegvallen van de ISV-middelen. Dit gebeurt dan door middel van een decentralisatie-uitkering, die voor die gemeenten het herverdeeeffect *op het hele cluster* neutraliseert.

De Raad zet vraagtekens bij de voorgestelde oplossing, die in feite een 'sigaar uit eigen doos' is.<sup>7</sup> De betrokken gemeenten worden maar ten dele geholpen. Het eerste bezwaar is dat de compensatie zich over het hele cluster uitstrekt, terwijl de opgave alleen betrekking heeft op het onderdeel 'gebiedsontwikkeling'. Dat betekent dat gemeenten die geen opgaven meer hebben op het gebied van stedelijke vernieuwing, maar voor de andere onderdelen (zoals ruimtelijke ordening) een nadeel ondervinden, toch een compensatie krijgen. Dit leidt tot het tweede bezwaar, namelijk dat het een nieuwe scheefheid in de verdeling introduceert.

*Op grond van de bovenstaande principiële constatering (het ontbreken van een langjarig beeld, waardoor de uitkomsten onzeker zijn; de risico's voor gemeenten; het ontbreken van een onderbouwing van de omvang van de herverdeling) wijst de Raad het voorstel voor de herverdeling en de compensatie af.*

*In plaats daarvan dringt de Raad erop aan dat u binnen de kortst mogelijke termijn start met het ontwikkelen van een goed inzicht in de structurele kosten op basis van een langjarig beeld van investeringsopgaven van gemeenten. Op grond van dit inzicht kan dan over drie tot vijf jaar een nieuw voorstel voor een verdeling worden gedaan, dat veel minder onzekerheden en risico's kent.*

*In de tweede plaats is de Raad zich ervan bewust dat in de tussentijd een oplossing voor de kleine(re) gemeenten ingevoerd moet worden. Uit vele POR'en blijkt immers dat zij met de oude verdeling in grote mate benadeeld worden. De oude verdeling handhaven is dus in strijd met het principiële punt van de kostenoriëntatie. De Raad stelt daarom voor om de oude verdeling aan te passen met enkele inzichten uit de nieuwe verdeling, of de nieuwe verdeling stapsgewijs in te voeren.*

Dit bouwt voort op de eerste constatering van de Raad, die de scheefheid van de verdeling tussen grote en kleine gemeenten op grond van de POR'en als vaststaand feit beschouwt. Een tussentijdse reparatie van maximaal € 18,- per inwoner voor de kleine gemeenten is dan te rechtvaardigen.

Een concreet voorstel is gebaseerd op het feit dat in de voorgestelde verdeling de grootste compensatie voor kleine en/of landelijke gemeenten gevormd wordt door de maatstaven 'oppervlakte bebouwd binnen kom' en 'oppervlakte bebouwd buiten kom'. Meewegen van deze maatstaven in de nu nog van kracht zijnde verdeelformule, in combinatie met de voorgestelde verhoging van het ijkpunt, zou dan soelaas kunnen bieden. Een tentatief voorbeeld kan dit illustreren.

<sup>7</sup> De invoering van deze DU verlaagt de uitkeringsfactor, waardoor de grote gemeenten die deze DU krijgen zelf relatief een groot deel meebetalen aan deze oplossing.

**Tabel 3 Illustratie: aanpassen oude verdeling met nieuwe inzichten**Datum  
1 mei 2015

Maatstaf oude verdeling	Aandeel huidige (oude) verdeling	Aandeel illustratieve tussenoplossing Rfv
Lage inkomens	17,6%	7%
Oppervlakte bebouwd in kom	0%	20%
Oppervlakte bebouwd buiten kom	0%	5%
Woonruimten	47,1%	37%
Omgevingsadressendichtheid	21,5%	13%
Overige gewichten	ongeveer hetzelfde houden	

In dit voorbeeld, dat uitdrukkelijk *niet* letterlijk moet worden genomen, gaan de gemeenten tot 20.000 inwoners er circa €15,- per inwoner op vooruit en de gemeenten tussen 20.000 en 50.000 inwoners ongeveer €10,- per inwoner. De overige groepen gemeenten gaan licht vooruit of blijven gelijk.

Een andere mogelijkheid is de nieuwe ijkpuntverdeling gedeeltelijk in te voeren. Dit alles in afwachting van een verdeling die gebaseerd is op een beter onderbouwd en meer structureel beeld van de kosten van gemeenten op dit cluster.

## 6. Onderwijshuisvesting

### *Noodzaak aanpassing verdeling niet aangetoond*

Bij het subcluster Onderwijshuisvesting gaat het om een herhaling van het onderzoek van Fase 1. De omvang van het subcluster bedraagt circa € 1,2 miljard. Er is onderzocht of de aanpassingen in het subcluster Onderwijshuisvesting nog actueel zijn op basis van recentere cijfers. Het onderzoek heeft het beeld van de herverdeling van 2015 bevestigd. Conform de verwachtingen levert het onderzoek geen nieuwe inzichten ten aanzien van de verdeling op. De Raad stemt in met de bevindingen van het onderzoek. Hij plaatst wel een paar kanttekeningen bij de aard van de uitgaven binnen dit cluster, de wijze waarop de uitgaven zijn onderzocht en de bevindingen die daaruit voortvloeien.

### *Investeringskarakter van kosten is voor dit cluster van belang*

De Raad merkt op dat het binnen dit cluster in hoofdzaak gaat om investeringsuitgaven. Het karakter van investeringsuitgaven houdt in dat de uitgaven in hoofdzaak bestaan uit rente en aflossingen op bestaande investeringen. De uitgaven liggen voor individuele gemeenten voor het overgrote deel vast in kapitaallasten die op korte termijn nauwelijks zijn aan te passen. Voor een individuele gemeente treden daar alleen grote fluctuaties op in het jaar van nieuwbouw of grootschalige renovatie van het onderwijsgebouwen. Over een reeks van jaren nemen de lasten daarvan langzaam af. Binnen het totaal van de gemeentelijke begroting brengt dit met zich mee dat deze qua omvang van jaar op jaar macro gezien een redelijk stabiel beeld te zien geeft. Gemeenten gaan niet in enig jaar meer of minder aan onderwijshuisvesting uitgeven als gevolg van wijziging in de omvang van de algemene uitkering. Per saldo zal het relatieve gewicht van de kosten voor onderwijshuisvesting stijgen bij een krimpend budget en krimpen bij een groeiend budget. Dat dit nu bij een krimpende algemene uitkering niet het geval is, wordt geweten aan de lage rentestand. Ontwikkelingen

in de marktrente sijpelen langzaam door in de omslagrentes die gemeenten hanteren. Aangezien de marktrente de laatste jaren gestaag is gedaald, ligt het voor de hand dat ook de omslagrente bij gemeenten zal blijven dalen, met een drukkend effect op de netto lasten. Voor een individuele gemeente betekent dit dat de uitgaven niet direct hoeven aan te sluiten bij het ijkpunt.

**Datum**  
1 mei 2015

*Meerjarig perspectief is daarom noodzakelijk*

Het ijkpunt is gebaseerd op een langjarig structurele vergoeding. Dit kan tot afwijkingen leiden voor individuele gemeenten, met name als een gemeente afwijkt van de gemiddelde leeftijdsopbouw van de gebouwenvoorraad en de daarmee gepaard gaande investeringen. Het gaat uiteindelijk dus veel meer om een planning van de verdeling van lasten over de jaren binnen het cluster. Voor een ander deel kunnen afwijkende rentetarieven die gemeenten hanteren een verklaring bieden voor een afwijking met het feitelijke uitgavenniveau ten opzichte van het ijkpunt. Daarbij kent het goed in beeld brengen van de kosten voor onderwijshuisvesting specifieke problemen. Niet in alle gevallen zijn de kosten van gemeenten voor de onderwijshuisvesting af te leiden uit de uitgaven van een jaarschijf. Dat heeft te maken met onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves. Er kan sprake zijn van verborgen lasten omdat in het verleden investeringen direct uit de lopende uitgaven zijn gedaan en niet wordt afgeschreven op de bestaande gebouwen. Het signaleren van verborgen lasten is een aandachtspunt voor de toekomst, evenals de vraag of een gemeente hier te zijner tijd bij de vervanging van betreffende schoolgebouwen last van heeft.

*Een andere onderzoeksmethodiek is nodig*

Dit alles pleit volgens de Raad voor een andere benaderingswijze voor het in beeld brengen van de onderwijshuisvestingskosten van gemeenten. In de eerste plaats zou veel meer moeten worden uitgegaan van een meerjarige onderzoeksperiode. De lasten van schoolgebouwen moeten over een langere termijn goed gevolgd worden. Het is onmogelijk (en ook onwenselijk) om in het gemeentefonds met de individuele leeftijdsopbouw (en timing van investeringsbeslissingen) van gemeenten rekening te houden. Het bewaken van de omvang van de kapitaallasten voor schoolgebouwen vanuit een lange termijn planning van de financieringsbehoefte is de verantwoordelijkheid van gemeenten zelf en niet van de beheerders van het gemeentefonds.

## **7.**

### **Werk en Inkomen**

*Uitkomsten van het onderzoek*

Het gaat bij Werk en Inkomen om twee subclusters: minimabeleid en overig (uitvoeringskosten inkomensdienstverlening en reïntegratie naar werk of naar participatie). De omvang bedraagt circa € 1,9 miljard. Binnen het cluster zijn de uitgaven voor het minimabeleid gestegen en nemen de uitvoeringskosten af door efficiënter werken. De voorgestelde herverdeling sluit aan bij eerdere constatering. Namelijk dat kleine gemeenten in de huidige verdeling worden gecompenseerd voor schaalnadelen die zij zelf al hebben ondervangen door het aangaan van samenwerkingsverbanden en door automatisering.

*De Raad is van oordeel dat het vermoeden van een perverse prikkelwerking van de maatstaf bijstandontvangers niet gestoeld is op de feitelijke gang van zaken bij*

*gemeenten. Het rapport biedt een oplossing waarmee elk vermoeden van een dergelijke prikkelwerking uitgesloten kan worden. Daarom kan hij instemmen met het beperken van de maatstaf bijstandontvangers in de verdeling van de algemene uitkering.*

Datum  
1 mei 2015

Per saldo treedt er een herverdeling van de kleinere naar de grotere gemeenten op. De veronderstelling dat van de bestaande maatstaf bijstandontvangers een perverse prikkel die het voor gemeente minder aantrekkelijk zou maken het beroep op de bijstand te beperken wordt gewogen tegen de principes van globaliteit en kostenoriëntatie. De kosten van een bijstandsuitkering zijn echter veel hoger dan de vergoeding van de uitvoeringskosten. Wel is het gewicht van de maatstaf bijstandontvangers teruggebracht naar het huidige niveau van de uitvoeringskosten en wordt voortaan een meerjarig gemiddelde voor de bijstandontvangers gehanteerd, waardoor kostenoriëntatie geborgd is.<sup>8</sup> Voordeel is een stabielere maatstaf. Ook is de maatstaf bijstandontvangers in het subcluster Minimabeleid geschrapt, omdat er weinig samenhang bleek te zijn met het bijstandsvolume van een gemeente.

Met het oog op het nieuwe instrument in de Participatiewet, de loonkostensubsidie, is deze ook in de nieuwe verdeelformule opgenomen, tegen hetzelfde bedrag als de maatstaf bijstandontvangers. Daarmee worden eventuele belemmeringen tegen het inzetten van het nieuwe instrument weggenomen.

## **8. Positie G4**

*De wijze waarop gepoogd is de onderbouwing van de vaste bedragen van de G4 te objectiveren overtuigt niet.*

De Raad heeft in het verleden al aandacht gevraagd voor een objectivering van de vaste bedragen voor de G4. Dit vaste bedrag speelt met name een rol bij het cluster VHROSV. De Raad stelt vast dat deze niet-objectieve, willekeurige afwijking ook in de nieuwe verdeling voor een belangrijk gedeelte blijft bestaan. Het onderzoek is echter zeer summier over de uitkomsten voor de G4 en kent geen kwantificering. Dit wekt de indruk dat er onvoldoende serieuze pogingen zijn gedaan om deze vaste bedragen te objectiveren.

## **9. Globaliteit**

*Het ontbreekt aan een deugdelijke rechtvaardiging voor maatstaven met een gering en beperkt onderscheidend karakter.*

De Raad heeft herhaaldelijk aangedrongen op een globaler verdeelstelsel. Vermindering van het aantal maatstaven is echter geen doel op zich: een maatstaf die voor het geheel van gemeenten slechts weinig geld verdeelt, kan aan de orde

---

<sup>8</sup> Ook in cluster Maatschappelijke ondersteuning is de maatstaf bijstandontvangers voortaan gebaseerd op het driejarig gemiddelde.

zijn als deze maatstaf voldoende onderscheidend is<sup>9</sup>.

Datum  
1 mei 2015

De Raad constateert echter dat de nieuwe verdelingen per cluster enkele maatstaven kennen die slechts een klein bedrag verdelen, zonder dat de keuze onderbouwd is. In het bijzonder ontbreekt de afweging of de mate van onderscheidendheid voldoende is om de keuze voor een dergelijke maatstaf te rechtvaardigen. Dit speelt met name bij Brandweer en Rampenbestrijding en de BDuR; hier is dit advies bij het betreffende cluster nader op ingegaan. De uitkomsten van het groot onderhoud vormen voor de Raad aanleiding zijn eerdere onderzoek naar mogelijke vereenvoudiging van de verdeling te herhalen.

## 10. Krimp

*Evaluatie krimpproblematiek sluit aan op eerdere bevindingen van de Raad.*  
Uit de evaluatie van de maatstaf blijkt dat over het geheel genomen de verdeling van het gemeentefonds goed rekening houdt met de kosten van krimpgemeenten; zij ontvangen per inwoner meer uit het gemeentefonds dan groeigemeenten. Uitzondering daarop vormen de kosten in het (sub)cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV). Krimpgemeenten hebben bovendien gemiddeld een iets hoger lokaal lastenniveau. Het rapport stelt verder dat het beschikbare bedrag te versnipperd is. Een aantal gemeenten ontvangt een relatief klein bedrag.

De Raad heeft zich eerder kritisch uitgesproken over de huidige krimpmaatstaf.<sup>10</sup> De Raad erkende de behoefte om krimpgemeenten- in de vorm van een tijdelijke overbrugging- tegemoet te komen in de extra kosten die zij hebben, maar wees om meerdere redenen een introductie van een krimpmaatstaf in het gemeentefonds ten principale af. De introductie van een krimpmaatstaf in het gemeentefonds is in strijd met het uitgangspunt dat de verdeling van de algemene uitkering de kosten dient te volgen en geen sturingsinstrument is. Zoals ook nu weer is vastgesteld gaf de Raad aan dat de verdeling van de algemene uitkering goed aansloot op de structurele kosten van gemeenten met dalende bevolkingsaantallen. Hij erkende wel dat er reden zijn te veronderstellen dat krimpgemeenten te maken hebben met grote opgaven die onevenredig zwaar drukken op de begroting en dat er uit dien hoofde aanleiding is voor een (tijdelijke) tegemoetkoming door het Rijk. Hij achtte het daarom passender om krimpgemeenten gericht te ondersteunen via een specifieke uitkering die vooral gericht is op de maatschappelijke kosten verbonden met de herstructureringsopgaven.

*Een afgerond oordeel over het honoreren van kosten van krimp is nog niet mogelijk. Op basis van het de contouren van het voorstel wil de Raad wel reeds een paar richtinggevende uitspraken doen.*

De Raad kan instemmen met het voorstel om de krimpmaatstaf in zijn huidige vorm per 2016 te beëindigen en de middelen via een decentralisatie-uitkering toe te kennen. Ook het voornemen de aanpak te concentreren op topkrimpregio's met

<sup>9</sup> Dat wil zeggen: voor een groep gemeenten een collectief, objectiveerbaar kostenverhogend effect kwantificeert.

<sup>10</sup> Rfv, *Advies tijdelijke krimpmaatstaf gemeentefonds*, april 2010.



een substantiële daling van meer dan 3% heeft zijn instemming. Dit voor voorkomt versnippering van de gelden.

**Datum**  
1 mei 2015

*Kosten van krimp moeten in breder regionaal perspectief worden gezien. De governance bij toedeling middel aan 8 topkrimpgemeenten is niet goed geborgd. Krimp is niet louter een verdelingsvraagstuk binnen het gemeentefonds.*

Het kabinet heeft in 2010 besloten voor de periode 2011 tot en met 2015 een tijdelijke maatstaf in het gemeentefonds op te nemen vanwege de mogelijke transitiekosten waarmee krimpgemeenten geconfronteerd worden als gevolg van de bevolkingsdaling. Met de tijdelijke maatstaf wordt jaarlijks circa € 10 miljoen verdeeld over gemeenten met bevolkingsdaling in Groningen, Limburg en Zeeland.

De Raad beveelt aan de oplossing van de kosten die met krimp te maken hebben in een breder regionaal perspectief aan te pakken. Het dient te gaan om het bevorderen van een regionale en integrale aanpak. Het is niet louter een verdelingsvraagstuk binnen het gemeentefonds. Er ligt ook een taak en verantwoordelijkheid voor de provincies die met krimpregio's te maken hebben. De provincie is niet alleen de bovenlokale bestuurslaag maar heeft ook in het kader van haar taak en verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening. De provincies zouden in deze meer moeten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de aanpak in plaats dit over te laten aan de aangewezen gemeenten binnen een regio. De provinciale verantwoordelijkheid dient ook tot uitdrukking te komen in financiële betrokkenheid en verantwoordelijkheid.

Het voornemen om deze decentralisatie-uitkering toe te kennen aan 8 gemeenten binnen de door het kabinet aangewezen topkrimpregio's acht de Raad te weinig doordacht. Als een gemeente het geld ontvangt en daar geacht wordt de kosten die samenhangen met regionale krimpproblematiek mee te betalen, levert dat problemen op met de governance op. Het levert allerlei complicaties ten aanzien van de afstemming, beheersing en besteding van die gelden op.

## **11. Overgangsregeling**

*Een integrale overgangsregeling voor de herverdeeeffecten uit het groot onderhoud tweede fase en de herverdeeeffecten uit het sociale domein is noodzakelijk.*

De Raad wijst op de samenloop tussen de herverdeling van het gemeentefonds van de decentralisatie in het sociale domein (Wmo 2015, jeugd en Participatie). Dit heeft te maken met de cumulatie de herverdeeeffecten maar ook met de wens om al in 2018 over te gaan tot een overheveling van de budgetten uit het sociale domein naar de algemene uitkering en de tijd die nodig is voor het evalueren van de werking van de objectieve verdeelmodellen.

Om de herverdeeeffecten te kunnen opvangen moet er een overgangsregeling komen. Het ligt voor de hand de herverdeeeffecten groot onderhoud gemeentefonds in samenhang te bezien met herverdeeeffecten uit het sociale

domein en te beoordelen. Bij de inrichting van de overgangsregeling tweede fase zullen dan overigens ook de resterende effecten van de overgangsregeling van de eerste fase moeten worden betrokken.

Datum  
1 mei 2015


*Een korte ingroeiperiode en een uniforme einddatum zijn noodzakelijk om de door de Raad voorgestelde fundamentele herbezinning op het stelsel van de financiële verhoudingen vorm te geven.*

Voordat tot inpassing van de budgetten uit het sociale domein in de algemene uitkering kan worden overgegaan is het noodzakelijk de verdeelmodellen te evalueren en zo nodig aan te passen. De huidige objectieve verdeelmodellen voor de Wmo 2015 en de Jeugd zijn voor dit moment weliswaar de best haalbare maar doen onvoldoende recht aan de dynamiek van de uitgaven en zijn niet toegesneden op de gewenste toekomstige ontwikkelingen.

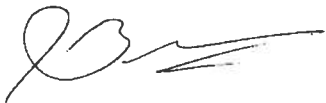
De Raad pleit daarom voor een korte ingroeiperiode en het hanteren van één uniforme einddatum voor het overgangsregime. Er is daarbij geen absolute noodzaak om in 2018 al over te gaan tot een volledige integratie van de budgetten uit het sociale domein naar de algemene uitkering. Dit biedt de mogelijkheid om tegelijk met de integratie van de budgetten uit het sociale domein de door de Raad voorgestelde fundamentele herbezinning op het stelsel van de financiële verhoudingen vorm te geven. Daarbij dient naast de bestuurlijke ontwikkelingen ook de omvang en de voeding van het gemeentefonds in relatie tot de omvang van het eigen belastinggebied te worden meegenomen.

Hoogachtend,

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris



**Veiligheids  
beraad**

Veiligheidsberaad  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem  
Kemperbergerweg 783, Arnhem  
www.veiligheidsberaad.nl  
info@veiligheidsberaad.nl  
026 355 24 99

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Datum 18 mei 2015  
Onderwerp Herijking BDUR

Met uw brief van 27 maart 2015 (kenmerk 630073) verzoekt u mij te reageren op de voorgenomen nieuwe verdeling van de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR). Aan dat verzoek wil ik graag voldoen. Om tot deze reactie te komen heb ik het onderzoeksrapport van Cebeon en de voorgestelde aanpassing van bijlage 2 van het Besluit veiligheidsregio's, ter consultatie voorgelegd aan de voorzitters van de veiligheidsregio's en de managementraden. Hieronder volgen puntsgewijs mijn opmerkingen.

#### Algemene opmerkingen over het onderzoek

In meerdere reacties wordt aangegeven dat men de insteek van het onderzoek te cijfermatig en kosten georiënteerd vindt. Gepleit wordt voor een nadere validatie van de gehanteerde onderzoeksmethode en van de bij de regio's en gemeenten verzamelde gegevens. Hierdoor zouden we in staat zijn om een meer gefundeerd oordeel te kunnen vormen over de resultaten van het herijkingsonderzoek.

#### Herverdeeleffecten BDUR

Uit het rapport van Cebeon blijkt dat de herverdeeleffecten voor regio's variëren tussen een bandbreedte van minus € 0,70 per inwoner tot plus € 1,70 per inwoner. In het rapport wordt op grond daarvan de conclusie getrokken dat het gaat om beperkte herverdeeleffecten en dat daarom geen overgangsmaatregelen noodzakelijk zijn. Uitgedrukt in totale bedragen per regio komen de negatieve herverdeeleffecten neer op wijzigingen ter grootte van enkele tienduizenden euro's tot wel € 0,7 mln. Op macroniveau lijken de effecten beperkt te zijn. Afgezet echter tegen het volume van de BDUR zelf kan binnen individuele regio's sprake zijn van een substantiële verlaging van de uitkering. Ook voor onderdelen binnen de veiligheidsregio's (bv. GHOR en Bevolkingszorg) kan de herverdeling een substantiële wijziging inhouden. Zelfs beperkte wijzigingen kunnen van de regio's en deelnemende gemeenten maatregelen vragen die leiden tot transitie- en frictiekosten.

Uit de ontvangen reacties wordt duidelijk dat binnen veel regio's de begroting voor 2016 inmiddels is opgesteld en zeer binnenkort wordt voorgelegd aan de regiobesturen. Besluitvorming hierover zal de komende periode plaatsvinden. Een wijziging die wordt ingevoerd met ingang van 1 januari 2016 betekent een verstoring in het planning & control proces binnen de regio's.



Gelet op het bovenstaande wil ik u dan ook in overweging geven om met name ten behoeve van de regio's die met de grootste negatieve effecten geconfronteerd worden, een overgangsmaatregel te treffen. Onderdeel hiervan kan zijn om de uitvoering van de herverdeling met 1 jaar op te schorten.

#### Vermenging financieringsstromen BDUR en gemeentefonds

In het onderzoeksrapport worden de herschikkingen van de BDUR en het subcluster binnen het gemeentefonds met elkaar in verband gebracht. In een overzicht in het rapport worden de herverdeeleffecten van zowel BDUR als het gemeentefonds gesaldeerd gepresenteerd. Dit wekt ten onrechte de indruk dat negatieve effecten op de BDUR uitkering zonder meer één op één gecompenseerd zullen worden vanuit de gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio's. Dat is geenszins het geval. De veiligheidsregio's kennen een stelsel van hybride financiering. Dit stelsel met twee gescheiden financieringsstromen (BDUR en gemeentelijke bijdragen) doet het meest recht aan het stelsel van verlengd lokaal bestuur en is door het VB onderschreven in zijn bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Hoekstra (brief van 11 oktober 2013 met kenmerk Uit 2013 0062). Gemeenten zijn derhalve zelfstandig bevoegd waar het gaat om het verstrekken van bijdragen aan de veiligheidsregio's en zijn niet verplicht de wijzigingen in de clusters van het gemeentefonds door te vertalen.

#### Integratie BTW compensatiedeel binnen de BDUR

Binnen de BDUR kent het BTW compensatiedeel tot op heden een eigen verdeelformule. Met de voorgenomen herijking van de BDUR zal dit BTW compensatiedeel in de nieuwe verdeelsystematiek worden geïntegreerd. Om de herverdeeleffecten van de BDUR inclusief het BTW compensatiedeel inzichtelijk te maken, adviseer ik u om in de junicirculaire van de BDUR per veiligheidsregio aan te geven wat het financiële effect is op de uitkeringen aan de regio's ten opzichte van voorgaande jaren. Daarbij zou het BTW deel apart kunnen worden benoemd. Een dergelijk overzicht biedt de regio's praktische informatie die in het planning & control proces behulpzaam kan zijn.

Daarnaast geven een aantal regio's aan graag inzicht te willen krijgen in de BTW component van de kostengegevens. Dit stelt de regio's in staat om zich een oordeel te kunnen vormen over de verhouding tussen de toegekende BTW compensatie en het volume van de BTW binnen de totale lasten van de regio's.

#### Heroriëntatie op nieuwe verdeelmaatstaven

In het onderzoeksrapport wordt nog steeds uitgegaan van de verdeelmaatstaven zoals die tot op heden zijn gehanteerd. De herverdeling van de BDUR is tot stand gekomen door aan de verschillende bestaande verdeelmaatstaven minder, dan wel meer gewicht toe te kennen in de verdelingsformule. Een aantal regio's geeft aan twijfels te hebben over het huidige stelsel van gehanteerde maatstaven. Dit stelsel doet geen recht aan de bestaande risicoprofielen binnen deze regio's. Een voorbeeld hiervan is de regio Groningen waar aardbevingen een belangrijke factor zijn binnen het huidige risicoprofiel. Ook voor grensregio's geldt dat vaak sprake is van grensoverschrijdende risico's die onderdeel zijn van het profiel, maar die in het huidige stelsel niet worden meegewogen.



Ik wil u in overweging meegeven om bij toekomstige herijkingsoperaties ook het stelsel van verdeelmaatstaven zelf tegen het licht te houden. Hiermee zou men kunnen komen tot een nieuwe verdeelsystematiek waarin ook andere maatstaven worden gehanteerd zodat meer recht wordt gedaan aan het risicoprofiel van de verschillende veiligheidsregio's.

Landelijke meldkamerorganisatie

In het rapport worden de effecten die de overgang van meldkamers naar de LMO met zich meebrengen buiten beschouwing gelaten. Het onderzoeksrapport geeft aan dat het totale volume van de BDUR ongewijzigd blijft. Desondanks wordt in een aantal reacties zorgen geuit over de effecten die een eventuele uitname uit de BDUR met zich meebrengt als gevolg van deze overdracht van taken en middelen.

Ten slotte

Ik verzoek u hierbij om bovenstaande reacties te betrekken bij uw voorgenomen besluit om te komen tot een nieuwe verdeling van de BDUR.

Hoogachtend,

Mr. G.H. (Geke) Faber  
Voorzitter Veiligheidsberaad