

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2007

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2007

1. Inleiding

Hierbij doe ik u twee deelrapporten en een samenvattend rapport van het onderzoeksbureau Cebeon toekomen over de uitgavenontwikkeling en herijking van het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) in het gemeentefonds¹. Deze rapporten bevatten de weerslag van een door het bureau uitgevoerd onderzoek naar de uitgavenontwikkeling in de jaren 2001–2005, en een uitwerking van een aanpassing van de verdeling binnen het cluster. Ik ben voornemens die uitwerking te volgen en tot aanpassing van de zogenaamde «verdeel-AMvB» te komen, conform de gegroeide praktijk en in overeenstemming met de toezegging van mijn ambtsvoorganger.

Ik wil de Kamer in de gelegenheid stellen om van haar gevoelen ter zake blijk te geven. In deze aanbiedingsbrief geef ik daarom, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën aan welke overwegingen tot mijn voorstel hebben geleid. Ik voeg tevens bij het advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen, dd. 14 maart 2007.

Om de nieuwe verdeling in 2008 in werking te kunnen laten treden, moeten gemeenten hierover worden geïnformeerd in de komende meicirculaire.

Het onderzoekstraject werd begeleid door een ambtelijke begeleidingscommissie waarin naast BZK en Financiën de VNG, de Nederlandse vereniging voor brandweezorg en rampenbestrijding en de Raad van Regionaal Geneeskundig Functionarissen zitting hadden.

Ik ga eerst kort in op de geschiedenis van dit dossier. Vervolgens zal ik de voorgenomen aanpassing van de verdeling nader toelichten. Daarbij besteed ik ook aandacht aan de herverdeeleffecten, o.a. voor de G4.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ten slotte zal ik ingaan op het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen.

In de bijlagen treft u volledigheidshalve een korte omschrijving van de werking van het Gemeentefonds.

2. Ontwikkelingen van de uitgaven in het cluster OOV

In de zgn. periodiek onderhoudsrapporten gemeentefonds *2005 en 2006*¹ is geconstateerd dat gemeenten meer uitgaven aan de beleidsterreinen Brandweer en geneeskundige hulpverlening bij zware ongevallen en rampen (GHOR) en «overige uitgaven voor openbare orde en veiligheid», dan zij daarvoor via het gemeentefonds ontvangen. Deze constatering heeft er toe geleid dat in afstemming met de VNG aan het Cebeon gevraagd is een onderzoek hiernaar in te stellen. Het onderzoek is gestart in september 2005.

Cebeon heeft een eerste deelrapport «*Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001–2005*» opgeleverd in september 2006. Dit rapport gaat in op de vraag hoe de feitelijke netto-uitgaven van de gemeenten en de regio's zich verhouden tot de bedragen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de brede doeluitkering die aan de genoemde terreinen kunnen worden toegerekend. Het rapport concludeert dat de gemeenten en de regio's voor beide onderwerpen samen over 2005 een bedrag van € 335 mln. meer uitgeven dan daarvoor uit het gemeentefonds wordt verdeeld en uit de brede doeluitkering ontvangen. Het verschil wordt ten dele veroorzaakt door eigen beleidskeuzes en voor een belangrijk deel ook door exogene factoren.

Het rapport maakt inzichtelijk hoe de gemeenten de extra uitgaven voor brandweer en GHOR hebben kunnen dekken.

In een bestuurlijk overleg tussen VNG en de beheerders van het gemeentefonds is in april 2006 vastgelegd dat een eerdere uitname uit het BTW Compensatie Fonds (BCF) met € 300 miljoen structureel, werd verhoogd en dat met terugwerkende kracht wordt uitgesmeerd over de jaren 2006 t/m 2009. Een deel hiervan (3 x € 220 mln.) is toegevoegd voor OOV binnen het gemeentefonds. Eventuele verlenging van deze toevoeging van 3 x € 220 mln. werd aan het nieuwe Kabinet overgelaten, mede in afwachting van de definitieve uitkomsten van deze onderzoeken. Het streven is de besluitvorming daarover rond te hebben bij Voorjaarsnota of Miljoenennota 2008.

In februari 2007 is het tweede deelrapport van Cebeon «*Onderzoekstraject OOV: herijking verdeling gemeentefonds en BDUR*» afgerond.

Het rapport geeft inzicht in een wenselijke verdeling van gemeentefonds en brede doeluitkering. De door Cebeon ontwikkelde ijkpunten kunnen ook worden toegepast bij een gewijzigde verhouding tussen bekostiging via het gemeentefonds en de brede doeluitkering. De ontwikkelingen ten aanzien van volume, verdeling en verhouding van de financiering op het terrein van brandweer en GHOR werken op elkaar in.

3. Voorgenomen aanpassing van het cluster OOV

3.1 Algemeen

Uit de onderzoeken is gebleken dat de verdeling van de middelen op het terrein van OOV via de maatstaven in het gemeentefonds en BDUR² afwijkt van de feitelijke uitgaven op de verschillende deelgebieden. Die verschillen zijn naar mijn oordeel niet alleen het gevolg van eigen beleidskeuzes, maar ook van exogene situationele factoren. Die factoren zijn nu relevant.

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

² Het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (rijksbijdrage aan de regionale brandweer en de GHOR-regio's).

Over het geheel genomen kan gesteld worden dat vooral de kleinere, minder verstedelijkte gemeenten en regio's de gevolgen ondervinden van een scheve verdeling. Vooral is er een nadeel voor kleinere gemeenten in minder verstedelijkte gebieden op het gebied van de uitgaven voor de brandweer en rampenbestrijding. Uit het onderzoek blijkt dat dit vooral samenhangt met de (kosten van) verdere professionalisering bij de kleinere gemeenten.

Wat de verdeling van de middelen voor overige openbare orde en veiligheid betreft, is het verschil tussen feitelijke uitgaven en aandeel uit gemeentefonds en BDUR minder groot. Het beeld is daar tegengesteld aan het beeld bij brandweer en rampenbestrijding. Hier hebben nu vooral de grotere gemeenten een nadeel. Daar hangt de stijging van uitgaven vooral samen met het intensiveren van het toezicht in de openbare ruimte.

Alles overziende meen ik dat er voldoende argumenten zijn om omvang en verdeling van het cluster OOV binnen het gemeentefonds aan te passen.

3.2 Voorgenomen verdeling en herijking

Centraal staat nu de verdeelvraag gegeven de bevindingen van de Cebeonrapportage. Het cluster is te klein qua omvang in relatie tot de andere clusters en daarbinnen is ook sprake van een scheve verdeling.

In dat verband ben ik voornemens om m.i.v. 2008 de in het Cebeon rapport voorgestelde herijkingen over te nemen t.a.v.:

- de verdeelformules voor het geneeskundige- en brandweerdeel van het BDUR;
- het gemeentefonds ten behoeve van de uitgaven inzake brandweer en rampenbestrijding alsmede overige openbare orde en veiligheid;

De gehanteerde ijkpuntfactoren wil ik inzetten als nieuwe verdeelmaatstaven.

De uitkering uit het gemeentefonds en uit het BDUR blijven aan elkaar gekoppeld. Voor die koppeling is gekozen om ongewenste doublures óf lacunes in uitkeringen te voorkomen. De onderzoekers constateren een scheefheid in de verdeling van de rijksbijdrage aangezien er geen sprake is van een gelijke omvang van de gemiddelde inwonerbijdragen tussen de groepen regio's. De wijzigingen in het verdeelmodel leiden ertoe dat de benodigde inwonerbijdragen tussen de diverse typen regio's worden geëgaliseerd. Er is aanleiding om specifieke regio's te honoreren in het brandweerdeel van het BDUR (grote vaarwegen¹ en BRZO-bedrijven²). Hiermee worden voor het eerst risico's mede bepalend voor de hoogte van de rijksbijdrage.

Zoals ik hierboven bij punt 2 al aangaf, is op dit moment aanpassing van het (meerjarige) totale volume van het fonds in relatie tot de uitgavenontwikkeling van het cluster OOV, niet aan de orde. Ik wijs erop dat het gebruikelijk is om herijkingen binnen de beschikbare ruimte van het gehele gemeentefonds te realiseren. Ook bij eerdere aanpassingen van de verdeling is het volume van één of meer clusters ten laste van andere clusters aangepast. Ik acht het dan ook noodzakelijk dat het cluster OOV in het gemeentefonds vanaf dit jaar op een niveau wordt gebracht waarmee de geconstateerde verschillen tussen uitgaven en de beschikbare middelen binnen de beschikbare kaders van het fonds, zijn weggewerkt (€ 335 mln. totaal t.o.v. ijkpunt in het jaar 2005). Binnen het cluster OOV kan daarmee ook naar rato de problematiek geadresseerd worden op de respectievelijke deelterreinen Brandweer en rampenbestrijding en overig openbare orde en veiligheid.

¹ Relatie met transport van gevaarlijke stoffen en de verkeersbelemmerende werking, waardoor bijvoorbeeld bij grote tunnels extra voorzieningen noodzakelijk zijn.

² In Nederland kunnen bedrijven met een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke stoffen vallen onder de werking van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Bij overschrijding van een bepaalde stofdrempel is een bedrijf verplicht een veiligheidsrapport te maken voor het bevoegd gezag (de gemeente of de provincie).

3.3. Verdeeleeffecten

In de eerste plaats is van belang om te constateren dat de nieuwe verdeling beter aansluit bij de kostenstructuren van gemeenten en dat herverdeeleeffecten op zichzelf geen reden zijn om niet over te gaan tot een herijking.

Met mijn voornemen om binnen het beschikbare kader van het fonds het totaal van het cluster OOV op te hogen, betekent dit dat alle gemeenten er voor dit taakgebied op vooruit gaan t.o.v. de uitgangssituatie van 2005. Deze herijking van het cluster OOV zal bij ongewijzigd volume wel gevolgen hebben voor de andere clusters binnen het fonds.

De aanpassingen leiden ertoe dat de verschillen tussen feitelijke uitgaven en verdeling praktisch wegvallen. Dat is af te leiden uit de tabellen 5.5 en 6.4 in «deelrapport 2» van Cebeon.

Toepassing van het nieuwe verdeelmodel voor de G4 betekent dat wat zij nog steeds meer uitgeven op het subcluster overige openbare orde en veiligheid t.o.v. de nieuwe verdeling, wordt gecompenseerd door de lagere uitgaven op het terrein van brandweer en rampenbestrijding. Per saldo is de nieuwe verdeling v.w.b. het cluster OOV, sluitend voor de G4 (Zie ook tabel 1.10, pag. 18, samenvattende rapport Cebeon).

Ten aanzien van de G4 volg ik overigens het advies van de Rfv.

In de bijlage treft u een indicatief overzicht van de herverdeeleeffecten voor het cluster OOV met verschuiving van de middelen tot een niveau van € 335 mln. op basis van het jaar 2005.

Uiteraard zal, zoals we dat bij herijkingen ook in voorgaande jaren hebben gedaan, de verdeling worden geactualiseerd naar stand 1-1-2008. Als gevolg daarvan zullen de verdeeleeffecten enigszins kunnen afwijken van dit beeld. Orde van grootte en richting zullen daardoor niet veranderen.

4. Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen

Ik constateer dat de Raad positief adviseert over de voorgestelde herijkingen en aanpassingen van het verdeelstelsel. De Raad heeft daarbij een aantal kanttekeningen opgenomen in het advies, waarop ik hieronder nader in wil gaan.

In de eerste plaats stelt de Raad dat er te veel tijd is verstreken tussen de eerste signalen dat de verdeelsleutel mogelijk aanpassing behoefde en het beschikbaar komen van de resultaten van het Cebeon-onderzoek. De Raad is van opvatting dat er te veel tijd is verloren gegaan met onderzoek. Verderop in het advies constateert de Raad een zekere starheid in de verdeling van het fonds en pleit zij er voor de clusters meer (lees sneller) in overeenstemming te brengen met de uitgavenniveaus.

Ik deel deze kanttekeningen niet. De verdeelsystematiek van het gemeentefonds kent een aanpak waarin twee uitgangspunten centraal staan:

- globaliteit: De verdeling moet globaal zijn. Dat is omdat de algemene uitkering geen optelsom is van allerlei budgetten waar gemeenten aan gebonden zijn, maar vrij zijn in de besteding er van;
- kostenoriëntatie: De verdeling moet echter ook aansluiten bij de kosten die gemeenten moeten maken;

Wanneer nu op enig moment wordt geconstateerd dat de feitelijke uitgaven structureel afwijken van middelen die daarvoor binnen de algemene uitkering beschikbaar zijn, dient eerst bepaald te worden of nader onderzoek in de rede ligt. Vervolgens wordt dan onderzocht waar die afwijking door wordt veroorzaakt. Op grond daarvan wordt dan ten slotte besloten of de bestaande set verdeelmaatstaven actueel is dan wel aanpassing nodig is. Al vaker is door de fondsbeheerders aangegeven dat dit proces in de regel enige jaren in beslag neemt. Dat is van belang

omdat niet lichtvaardig in de verdeling van de algemene uitkering moet worden ingegrepen. Vandaar dat steeds uitdrukkelijk een bestuurlijke weging van stap tot stap voorzien is.

Dit onderzoek was gecompliceerder dan gebruikelijk omdat ook de verdeling van de BDUR betrokken was en voorts extra informatie is gevraagd om zonodig en in samenhang met het wetsvoorstel inzake regionalisering van de Brandweer de «knip» tussen BDUR en gemeentefonds anders neer te leggen. Mede daardoor bleek de gegevensverzameling bij gemeenten meer tijd te nemen dan eerder verwacht.

In de tweede plaats is er naar de mening van de Raad sprake van een te grote verdere verfijning van het verdeelstelsel die afbreuk doet aan de globaliteit.

De aanpassingen zijn er naar mijn mening primair op gericht om meer rekening te houden met de feitelijke kostendragers bij de gemeenten. De aard van de onderhavige uitgaven, waarbij sprake is van relatief weinig beleidsvrijheid in de keuzes op gemeentelijk niveau, rechtvaardigen dit ook.

Daarmee draagt deze aanpassing bij aan het hierboven genoemde tweede uitgangspunt in het verdeelsysteem, namelijk de kostenoriëntatie. Ik stel overigens vast dat Raad in zijn advies ook komt tot acceptatie van alle gevonden kostenfactoren, de omzetting daarvan in verdeelmaatstaven en de daarmee verbonden verdeeleeffecten. Ik zie daarin erkenning dat ik in mijn voorstellen het goede evenwicht tussen globaliteit en kostenoriëntatie heb gevonden.

In de derde plaats stelt de Rfv vast dat de huidige omvang van de beschikbare middelen (in casu budget 2007, inclusief de € 220 mln.) is gebaseerd op de noodzakelijke en gewenste kwaliteit op het terrein van openbare orde en veiligheid. Het niet continueren van de tijdelijke extra middelen na 2009 is om die reden in de ogen van de Raad onacceptabel.

Ik wil er daarbij op wijzen dat Cebeon onderzoek heeft verricht naar de feitelijke uitgaven door gemeenten op dit terrein. Daarbij is verklaard waardoor de stijging van de extra uitgaven is veroorzaakt, waarbij rekening is gehouden met wel en niet te honoreren factoren. Dit wil zeggen dat de Cebeon rapportage daarmee de financiële gevolgen laat zien van de oordelen van de gemeenteraden over de noodzakelijke en gewenste kwaliteit.

Ten slotte vraagt de Raad in het advies aandacht voor toekomstige ontwikkelingen binnen het beleidsterrein van OOV die van invloed kunnen zijn op de uitgavenontwikkeling bij de gemeenten. Ook in de rapportages van Cebeon komt dit aan de orde. Dat zijn naar mijn mening terechte signalen. Ik ben dan ook voornemens om in de reguliere periodieke onderhoudsrapportage (POR), die gelijktijdig verschijnt met de begroting van het gemeentefonds, in het bijzonder aandacht te besteden aan de uitgavenontwikkeling op dit beleidsterrein. Ik gaf hierboven al aan dat deze onderzoeken een rol spelen bij het gesprek over de regionalisering van de brandweezorg.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
en de minister van Financiën,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten