
Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005

584005 - 017

Deelrapport

Cebeon, 20 september 2006

I Inhoudsopgave

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

1 Inleiding

algemeen

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

discrepantie ontwikkeling feitelijke uitgaven en ontwikkeling uitkering gemeentefonds

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

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

onderzoeksvragen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

opzet deelrapport

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

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

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

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

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

2 Onderzoeksmethode en relevante vertrekpunten

2.1 Inleiding

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

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

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

2.2 Relevante vertrekpunten

1. samenstelling beleidsterrein openbare orde en veiligheid

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

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

2. nadere afbakening relevante uitgaven

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

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

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

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

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

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

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

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

3. aandacht voor achtergronden uitgavenontwikkeling

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

4. aandacht voor verschil in mate van kostentoerekening

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

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

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

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

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

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

5. representativiteit, consistentie, aandacht voor specifieke kenmerken

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

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

2.3 Onderzoeksmethode

2.3.1 Beschikbare basisgegevens en bewerkingen

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

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

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

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

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

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

2.3.2 Andere wijze van boeken van kosten

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

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

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

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

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

bepaling nominaal effect

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

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

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

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

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

bepaling volume-effect

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

bepaling uitgavenstijging boven het reguliere niveau

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

2.3.4 Respons

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

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

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

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

3 Brandweerdeel

3.1 Inleiding

inhoud hoofdstuk

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

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

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

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

3.2 Ontwikkeling van de totale feitelijke uitgaven

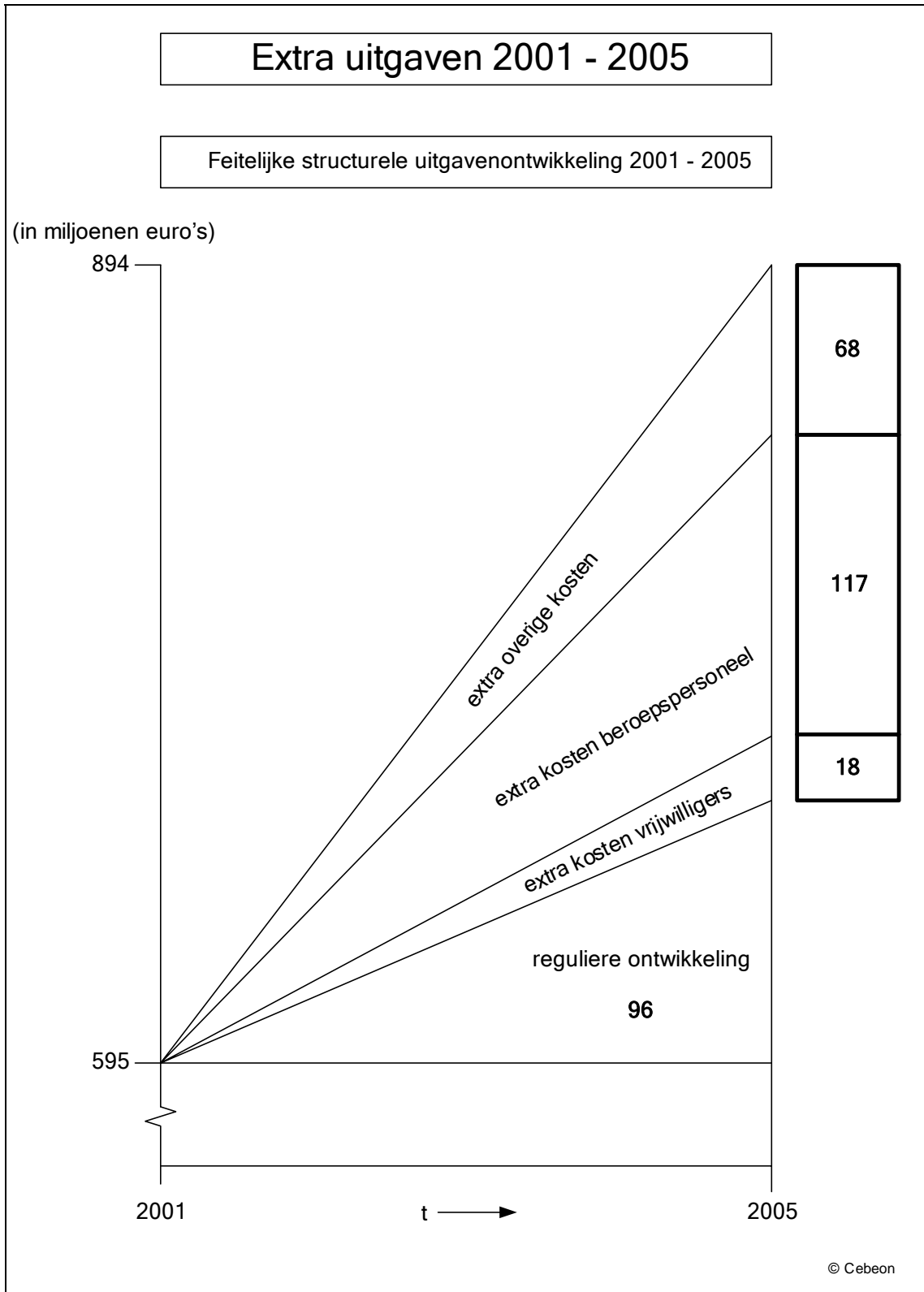
inleiding

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

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

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

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



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

beeld situatie 2005

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

ontwikkeling sinds 2001

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

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

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

3.3 Samenstelling van de reguliere ontwikkeling

3.3.1 Inleiding

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

3.3.2 Nominale effecten

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

3.3.3 Volume-effecten

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

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

3.4 Samenstelling van de extra uitgavenstijging

3.4.1 Inleiding

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

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

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

3.4.2 Extra uitgaven aan vrijwilligers

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

- een toename van het aantal gemeenten dat vrijwilligers vergoedingen toekent op basis van de VNG-systematiek. Met de toenemende professionalisering is er steeds minder sprake van een ‘verenigingskarakter’ zonder individuele vergoedingen te verstrekken (maar bijvoorbeeld subsidie van de vereniging voor gezamenlijke activiteiten). Om een passende vergoeding te kunnen verstrekken aan de vrijwillige brandweertieners is er een handreiking opgesteld, die kortweg ook wel wordt aangeduid als de VNG-systematiek. Het gaat niet om een voorgeschreven vergoeding, maar meer om een handreiking van de werkwijze. Centraal staan daarin 3 componenten: het verstrekken van een vaste basisvergoeding, het verstrekken van een vergoeding per uur oefenen en het verstrekken van een vergoeding per uur van een feitelijke brandbestrijding/hulpverlening.¹³

Tussen gemeenten kunnen de bedragen voor deze elementen verschillen (er is geen dwingend voorschrift);

- het toepassen van dergelijke regelingen leidt op zichzelf al tot kostenstijgingen (vooral indien vrijwilligers voorheen zeer beperkte of geen vergoedingen ontvingen), maar kan extra kostenstijgingen met zich brengen wanneer het aantal uren oefenen per persoon toeneemt. Deze tendens is de afgelopen jaren aanwezig geweest¹⁴;
- een toename van overige personeelskosten voor vrijwilligers, zoals opleidingskosten.

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

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

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

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

3.4.3 Extra uitgaven aan beroepspersoneel (inclusief voormalig personeel)

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

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

3.4.4 Extra overige uitgaven

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

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

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

3.5 Inzet van middelen op regionaal en gemeentelijk niveau

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

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

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

3.5.1 Regionaal niveau

overzichtstabel

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

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

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

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

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

totale inzet middelen op regionaal niveau

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

rijksbijdragen

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

gemeentelijke bijdragen

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

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

overige bronnen

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

3.5.2 Gemeentelijk niveau

overzichtstabel

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

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

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

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

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

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

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

4 Geneeskundig deel

4.1 Inleiding

inhoud hoofdstuk

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

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

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

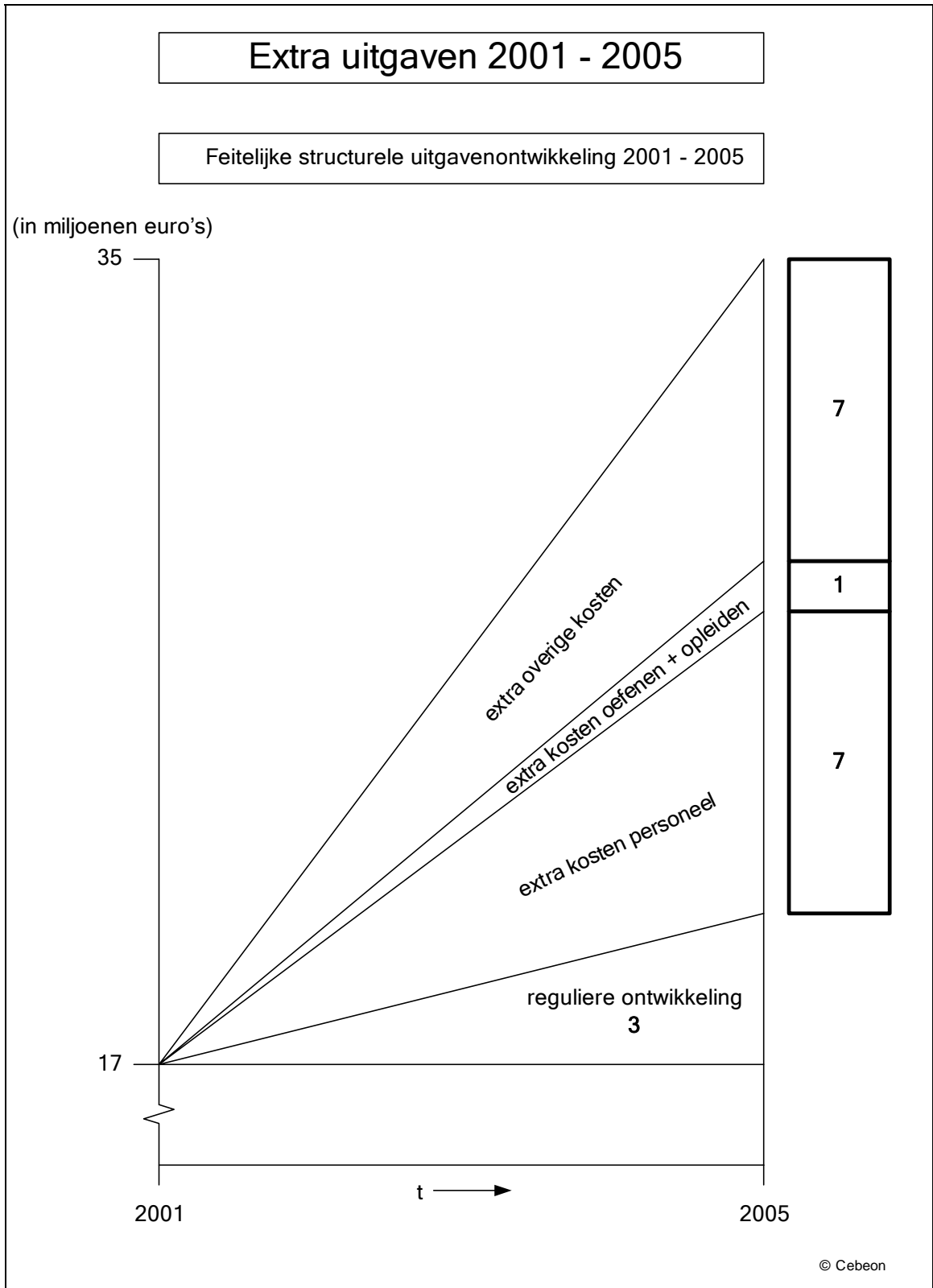
In dit hoofdstuk betreft het de uitgaven van GHOR-regio's aan het geneeskundige deel. In de paragrafen 4.2 tot en met 4.4 wordt de uitgavenkant toegelicht. In paragraaf 4.5 wordt aangegeven met behulp van welke inkomstenbronnen de uitgaven worden gefinancierd.

4.2 Ontwikkeling van de totale feitelijke uitgaven

inleiding

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

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



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

beeld situatie 2005

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

ontwikkeling sinds 2001

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

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

4.3 Samenstelling van de reguliere ontwikkeling

4.3.1 Inleiding

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

4.3.2 Nominale effecten

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

4.3.3 Volume-effecten

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

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

4.4 Samenstelling van de extra uitgavenstijging

4.4.1 Inleiding

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

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

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

4.4.2 Extra uitgaven aan personeel (inclusief toeslagen)

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

4.4.3 Extra uitgaven aan opleiden en oefenen

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

4.4.4 Extra overige uitgaven

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

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

4.5 Inzet van middelen op regionaal niveau

inleiding

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

overzichtstabel

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

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

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

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

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

rijksbijdragen

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

gemeentelijke bijdragen

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

overige bronnen

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

5 Overige openbare orde en veiligheid

5.1 Inleiding

algemeen

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

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

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

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

5.2 Ontwikkeling van de totale feitelijke netto uitgaven

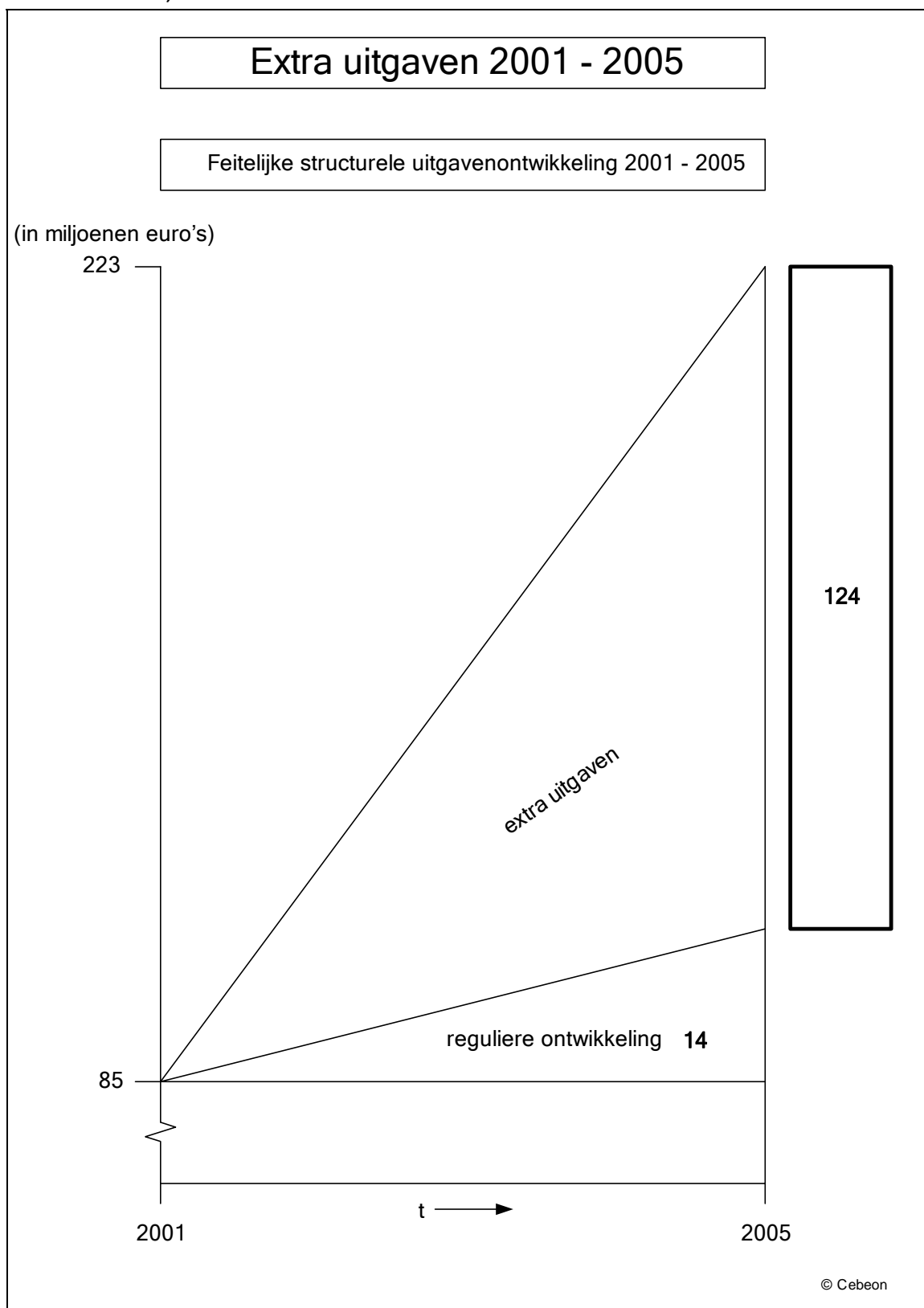
inleiding

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

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

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

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



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

beeld situatie 2005

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

ontwikkeling sinds 2001

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

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

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

5.3 Samenstelling van de reguliere ontwikkeling

5.3.1 Inleiding

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

5.3.2 Nominale effecten

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

5.3.3 Volume-effecten

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

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

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

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

5.4 Samenstelling van de extra uitgavenstijging

5.4.1 Inleiding

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

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

indicatief karakter betekenis onderdelen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.4.4 Extra uitgaven aan beleids-/planvorming integrale veiligheid

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

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

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

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

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

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

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

5.4.5 Extra uitgaven aan overige beschermende maatregelen openbare orde en veiligheid

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

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

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

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

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

6 Verschillen tussen feitelijke netto uitgaven 2005 en uitkering gemeentefonds

6.1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Verschil tussen feitelijke netto uitgaven 2005 en uitkering gemeentefonds

berekening omvang uitkering gemeentefonds

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

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

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

De uitkomst van deze deelpunten bedraagt in 2005:

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

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

verschil feitelijke netto uitgaven met inkomsten volgens gemeentefonds

Uit het bovenstaande vloeit voort dat:

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

per saldo benodigde extra dekking uit andere bronnen

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

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

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

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

eerste verdeelbeeld: verschil in volumeprobleem tussen typen gemeenten

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

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

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

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

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

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

In onderstaande tabel wordt dit nader in beeld gebracht.

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

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

6.3 Verwachtingen voor komende jaren

inleiding

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

regionaal niveau

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

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

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

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

gemeentelijk niveau

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

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

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

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

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

28. Ook in de witte kolom

29. Nieuw meldkamersysteem.

30. Actieprogramma Coördinatie Informatievoorziening Rampenbestrijding.

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

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

Bijlagen

A Afbakening overige openbare orde en veiligheid

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

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

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

A. Handhaving, toezicht en preventie

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

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

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

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

B. HALT

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

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

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

C. Beleids-/planvorming integrale veiligheid

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

Niet relevant zijn uitgaven en inkomsten voor:

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

D. Overige beschermende maatregelen

Wel relevant zijn: uitgaven en inkomsten voor:

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

Niet relevant is: (inwoner)bijdrage GHOR.