

Aan de Staatssecretaris van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mw. drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
14 maart 2007

Uw kenmerk
2007-0000049281

Ons kenmerk
Rfv 2007-0000047412

Inlichtingen bij
Gerlant Kooistra

Doorkiesnummer
(070) 426 7246

Bijlagen
0

Onderwerp
Advies herijking Openbare Orde en Veiligheid

Geachte mw. Bijleveld-Schouten,

I.
Inleiding / adviesaanvraag

Bij brief van 20 februari 2007 heeft uw voorganger aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies gevraagd over de voorgestelde wijziging in de verdeling van het gemeentefonds en de bijdrageregeling BDUR (Besluit doelmotivering bestrijding van rampen en zware ongevallen).¹

Het gaat bij deze belangrijke gemeentelijke taak om veel geld. Gemeenten en veiligheidsregio's samen gaven in 2005 € 1,1 mld. uit aan openbare orde en veiligheid. Verwacht wordt dat de kostenstijging de komende jaren zal aanhouden door nieuwe wet- en regelgeving en politieke prioriteitstelling.

De adviesaanvraag valt uiteen in twee delen.

Ten eerste vraagt u de Raad zijn advies te geven over de voorgestelde herijkingen van:

- de verdeelformules voor het geneeskundige- en het brandweerdeel van het BDUR (regionaal deel);
- het gemeentefonds voor de uitgaven die verband houden met de

¹ In het vervolg van de brief wordt "uw voorganger" vervangen door "u"

brandweer en de rampenbestrijding, alsmede overige openbare orde en veiligheid (gemeentelijk deel).

Daarbij vraagt u de Raad zich specifiek uit te spreken over de effecten van de herijking voor de G4. Verder bent u van plan de gehanteerde ijkpunten in te zetten als verdeelmaatstaven. Ook hierover vraagt u het oordeel van de Raad.

In de tweede plaats vraagt u de Raad om advies over de volume-effecten. Er is voor de jaren 2007 tot en met 2009 jaarlijks € 220 mln. extra in het gemeentefonds beschikbaar gekomen. In 2007 zijn deze extra middelen verdeeld volgens de thans nog geldende verdeelformule voor het gehele cluster. Voor de jaren daarop vraagt u zich af of bij de toedeling van middelen geen onderscheid moet worden gemaakt tussen subclusters. Een keuze zou moeten worden gemaakt tussen enerzijds toedeling van alle extra beschikbaar gekomen middelen aan het subcluster “brandweer en rampenbestrijding” – met het oog op het verplichte karakter van de uitgaven, of anderzijds het naar verhouding van de problematiek toewijzen van de extra middelen aan brandweer/rampenbestrijding én overige diensten die zijn gericht op openbare orde en veiligheid. De keuze uit deze mogelijkheden zou volgens u af moeten hangen van het verschil in budgetflexibiliteit van de kosten van de subclusters.

II. Samenvatting en conclusies

De Raad constateert dat tussen het eerste signaal dat de verdeelsleutel mogelijk aanpassing behoefde en de verwerking van de resultaten van het Cebeon-onderzoek ruim zes jaar zijn verstreken. Naar opvatting van de Raad is er (te) veel tijd verloren gegaan aan onderzoek. De richting van de nu aanbevolen herverdeling van middelen was al eerder op basis van een globale analyse duidelijk. De Raad is van mening dat voortaan sneller gereageerd moet worden op basis van duidelijke indicaties en eerder moet worden over gegaan tot een bijstelling van de omvang en de verdeling van clusters. Anders werkt het gemeentefonds niet flexibel genoeg.

De Raad constateert dat de extra middelen die in 2007 aan het gemeentefonds zijn toegevoegd voor openbare orde en veiligheid, voornamelijk niet gecontinueerd worden na 2009. De Raad dringt aan op voortzetting van de extra middelen na 2009. Dit omdat de huidige omvang van de beschikbare middelen is gebaseerd op de noodzakelijke en gewenste kwaliteit op het terrein van openbare orde en veiligheid. Het niet continueren van de middelen is in de ogen van de Raad onacceptabel. Nog afgezien van de ongewenste herverdeeleffecten die discontinuïteit na 2009

veroorzaakt, is het de verantwoordelijkheid van het rijk dat gemeenten over voldoende middelen beschikken om kabinetsprioriteiten uit te voeren. In dat licht acht de Raad het voorts van belang dat de gemeentelijke uitgaven voor openbare orde en veiligheid de komende jaren zorgvuldig worden gemonitord en dat het rijk – nogmaals – zijn verantwoordelijkheid neemt, wanneer kosten blijven stijgen.

De Raad kan zich op zich vinden in het voorstel, maar constateert wel dat met het voorstel weer een verdergaande stap gezet wordt in de verfijning van het verdeelstelsel. De Raad acht dit een minder gewenste ontwikkeling omdat deze afbreuk doet aan de globaliteit. De Raad is daarbij van mening dat uit de rapportages onvoldoende duidelijk wordt wat de meerwaarde van elke afzonderlijke maatstaf voor de verklaring van het uitgavenniveau is. De Raad adviseert u nog eens kritisch te kijken naar de verdergaande verfijningen. De Raad is voornemens in de evaluatie van de Financiële Verhoudingswet meer in het algemeen aandacht te besteden aan de (te) verregaande verfijning van het verdeelstelsel.

Verder plaatst de Raad nog enkele technische kanttekeningen bij de gehanteerde maatstaven voor het onderdeel “brandweer en rampenbestrijding”. De dynamiek van de maatstaf OZB niet-woningen vormt een aandachtspunt omdat de ontwikkeling van de waarde van niet-woningen zeer tijd- en plaatsgebonden is zonder dat deze ontwikkeling een relatie heeft met de kosten voor de gemeente. De Raad kan zich verder voorstellen dat de nieuwe definitie voor de maatstaf “kernen” in de toekomst breder kan worden toegepast op de verdeling van het gemeentefonds, omdat de geherdefinieerde maatstaf tot een betere verdeling leidt.

De Raad kan zich vinden in het toepassen van de gehanteerde ijkpuntfactoren als verdeelmaatstaven. De Raad is van mening dat de nieuwe verdeling voor zowel “brandweer en rampenbestrijding” als “overige openbare orde en veiligheid” beter recht doet aan de werkelijke kosten die gemeenten maken. De geconstateerde herverdeeleeffecten voor brandweer sluiten aan bij de bevindingen van de Raad. Herverdeeleeffecten mogen geen reden zijn om de herijking niet door te zetten.

De herverdeeleeffecten voor het onderdeel “overige openbare orde en veiligheid” zijn beperkt, maar zorgen voor een dynamischer verdeling, hetgeen als positief wordt beoordeeld.

Hoewel de Raad erkent dat er in het gemeentefonds sprake kan zijn van een verschil – binnen en tussen clusters – in de mogelijkheid om daadwerkelijk de kosten te drukken wanneer er minder middelen beschikbaar zijn, acht de Raad het niet juist dat het rijk op voorhand daar

bij de verdeling van middelen rekening mee gaat houden. Er kan dus geen sprake zijn van toedeling van alle extra beschikbare middelen aan het subcluster "brandweer en rampenbestrijding".

De Raad constateert een zekere starheid in de verdeling van het gemeentefonds. Hij adviseert de omvang van de clusters meer in overeenstemming te brengen met de geconstateerde uitgavenniveaus. Het macro-niveau van het voor de gemeenten als collectiviteit beschikbare bedrag geeft een goede indicatie voor de omvang. Vastgehouden moet worden aan de systematiek van het volgen van de kosten. Als het rijk zou anticiperen op mogelijke uitgavenontwikkelingen, ontstaan er juist scheefheden wanneer gemeenten in hun uitgaven afwijkende keuzes maken.

Deze lijn voortzettend is de mening van de Raad ten aanzien van de specifieke verdeling van de G4 ook voor de G4 afzonderlijk geen rekening gehouden moet worden met de feitelijke uitgaven op subclusterniveau. Dit nog afgezien van het feit dat het niet reëel is om de G4 helemaal geen extra middelen toe te bedelen. De Raad acht het niet wenselijk het financiële voordeel van de G4 te neutraliseren door aanpassing van het vaste bedrag.

De Raad is overigens van mening dat de aparte positie van de G4 binnen de verdeling van het gemeentefonds nog eens kritisch dient te worden gezien. Hij adviseert u de positie van de G4 aan een nadere analyse te onderwerpen.

III.

Advies

Omdat de adviesvraag verschillende elementen omvat, is voor de volgende opbouw van het advies gekozen:

De Raad gaat eerst in op de achtergrond en aanleiding van de onderzoeken die hebben geleid tot de adviesaanvraag.

De tweede paragraaf schetst een beknopt beeld van, uitgaventrends en hun verklaring.

In de derde paragraaf spreekt de Raad zich uit over de voorgestelde herijkingen, de effecten hiervan op de gemeenten en in het bijzonder voor de G4.

In de vierde paragraaf geeft de Raad zijn mening over de volume-effecten en beantwoordt hij de vraag hoe de extra middelen verdeeld moeten worden over de "subclusters".

De slotparagraaf neemt de bijzondere positie van de G4 onder de loep.

1. Achtergrond en aanleiding

Al in 2000 (in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) 2001) valt de uitgavenontwikkeling van het onderdeel openbare orde en veiligheid (tot 2001 nog onderdeel van het verzamelcluster) op. Het vermoeden was dat er sprake was van een scheve verdeling van de algemene uitkering. Dat werd bevestigd door de uitkomsten van het onderzoek naar de verdeling van de in het verzamelcluster opgenomen taakvelden. Op basis van dat onderzoek is met ingang van 2001 het verzamelcluster geïjkt en opgedeeld in vijf nieuwe clusters, waaronder het cluster openbare orde en veiligheid. De verwachting was dat daarmee de scheefheid in de verdeling was weggetrokken.²

Uit de opeenvolgende jaarrapportages bleek dat de uitgaven voor het cluster openbare orde en veiligheid duidelijk bleven stijgen. In eerste instantie sloot de stijging nog aan bij de verwachtingen, mede gezien het feit dat het thema openbare orde en veiligheid als prioriteit was benoemd in het kader van het toenmalig bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten. Later wordt geconstateerd dat de uitgavenontwikkelingen zich met meer intensiteit en in een hoger tempo voordoen dan te verwachten valt. Het vermoeden wordt uitgesproken dat de oorzaak ligt bij de toegenomen aandacht voor veiligheid, preventie en handhaving (Enschede, Volendam), meer cameratoezicht op straat enzovoort.

Recent zijn nog andere oorzaken benoemd, zoals *de verdergaande professionalisering van de brandweer en rampenbestrijding, alsmede bij ontwikkelingen in de overige openbare orde en veiligheid in het kader van integraal veiligheidsbeleid*. De professionalisering van de brandweer was al voorzien toen dit cluster werd geïjkt, en er is bij de ijking rekening mee gehouden, maar de snelheid en intensiteit van de ontwikkelingen waren groter dan voorzien.

Naar aanleiding van deze constatering en het voornemen om te komen tot 25 veiligheidsregio's ontstond het voornemen *breed onderzoek te doen naar kostendrijvers en uitgavenpatronen op het terrein van openbare orde en veiligheid in zijn totaliteit (inclusief de BDUR)*. Voor het gemeentefonds betekent dit in concreto een herijking van het cluster OOV.

In september 2005 begon Cebeon met het eerste deel van zijn onderzoek naar de uitgavenontwikkeling. Half februari 2007 is het tweede deel van het onderzoek naar de herijking afgerond. De bedoeling is dat de herijking en herverdeling in de gemeentelijke begrotingen van 2008 worden verwerkt.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 hoofdstuk B, nr.2, p.4, 5, 55 en 56.

De Raad constateert dat tussen het eerste signaal dat de verdeelsleutel mogelijk aanpassing behoefde en de verwerking van de resultaten van het Cebeon-onderzoek ruim zes jaar zijn verstreken. Naar opvatting van de Raad is er (te) veel tijd verloren gegaan aan onderzoek. De richting van de nu aanbevolen herverdeling van middelen was al eerder op basis van een globale analyse duidelijk. De Raad is van mening dat voortaan sneller gereageerd moet worden op basis van duidelijke indicaties en eerder moet worden over gegaan tot een bijstelling van de omvang en de verdeling van clusters. Anders werkt het gemeentefonds niet flexibel genoeg.

2. Uitgavenstijging (Cebeon)

2.1 Algemeen

Het deelonderzoek "Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005" van Cebeon bevestigt wat al jaren bekend was. Gemeenten hebben in de bedoelde periode veel meer uitgegeven aan overige openbare orde en veiligheid dan ze indicatief uit het gemeentefonds ontvingen.

De uitgavenontwikkeling per onderwerp ziet er als volgt uit:

Tabel 1: Kostenstijging in mln. euro per onderdeel

	2001	2005	Reguliere uitgavenstijging	Extra toename
Brandweerdeel (gemeentelijk én regionaal)	595	894	96	203
Geneeskundig deel	17	35	3	15
Overige openbare orde en veiligheid	85	223	14	124
Totaal	697	1152	113	342

Bron: Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005, Cebeon, 2006.

Het cluster openbare orde en veiligheid in het gemeentefonds kan onderverdeeld worden in twee subclusters, administratief weerspiegeld in de hoofdfuncties "120" voor brandweer en rampenbestrijding en "140" voor uitgaven aan overige openbare orde en veiligheid.

De brandweerregio kent een hybride financiering. Brandweerregio's ontvangen naast een doeluitkering van het rijk tevens een gemeentelijke uitkering; de "inwonerbijdrage". In de onderzoeken van Cebeon naar de volumeontwikkeling en de herijking is ook de brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR) meegenomen. In de BDUR zit tevens een geneeskundige component.

Figuur 1: Dekking kosten openbare orde en veiligheid (2005)

Algemene middelen gemeenten (91%) € 1.052 mln.	
<i>Brandweer (79%)</i>	<i>Overige openbare orde en veiligheid (21%)</i>
Rijksbijdrage BDUR (6%) € 64 mln.	
<i>Brandweerdeel (63%)</i>	<i>GHOR-deel (37%)</i>
Overig (3%) € 37 mln.	

Bron: Openbare orde en veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005, Cebeon, 2006.

2.2 Brandweerdeel

Uit tabel 1 volgt dat de uitgavenstijging van ca. € 203 mln. veel sterker is dan de reguliere ontwikkeling van de uitgaven van regio's en gemeenten.³ De extra kosten bovenop de reguliere uitgavenontwikkeling zijn te verdelen in drie kostencategorieën, ten eerste extra kosten voor vrijwilligers (€ 18 mln.), extra kosten voor beroepspersoneel (€ 117 mln.) en overige extra kosten (€ 68 mln.). De extra personeelskosten, zowel voor vrijwilligers als voor beroepspersoneel hangen samen met de professionalisering en kwaliteitsbevordering van de brandweer. De overige extra kosten hangen vooral samen met materieel en huisvesting, die deels weer het gevolg zijn van de succesvolle werving van extra personeel.

2.3 Geneeskundig deel

Ook voor het geneeskundig deel kunnen de extra uitgaven die de reguliere ontwikkeling overstijgen opgedeeld worden in drie categorieën, namelijk; extra kosten personeel, extra kosten oefenen en opleiden en extra overige kosten. De extra personeelskosten (€ 7 mln.) hangen voornamelijk samen met een stijging in het aantal fte's. De extra overige uitgaven (€ 7 mln.) zijn personeel-, materieel- en projectgebonden.

De kosten hangen samen met een professionaliseringsslag van de geneeskundige diensten.

2.4 Overige openbare orde en veiligheid

De extra uitgaven voor overige openbare orde en veiligheid zijn op te delen in vier categorieën waarbij geen concrete kostentoedeling valt te maken. Het betreft extra uitgaven aan "toezicht handhaving openbare orde en veiligheid en criminaliteitspreventie" – hier gaat ongeveer driekwart van de extra uitgaven naar toe, extra uitgaven aan "HALT" – deze

³ Cebeon, p. 15

uitgaven zijn van relatief beperkte betekenis, extra uitgaven aan “beleids- en planvorming integrale veiligheid” – hier gaat ca. éénvijfde deel naar toe, en extra uitgaven aan “overige beschermende maatregelen openbare orde en veiligheid” – die eveneens van beperkte betekenis zijn.

Hieruit ontstaat het beeld, dat extra kosten voor openbare orde en veiligheid vooral het gevolg zijn van het belang dat de samenleving vanaf 2001 aan het gemeentelijke veiligheidsbeleid hecht. Het betreft vooral het versterken van de regiefunctie en het preventieve karakter van de veiligheidszorg op gemeentelijk terrein.

2.5 Tijdelijke toevoeging extra middelen aan gemeentefonds

Eind september 2006 is het deelrapport over de uitgavenontwikkeling opgeleverd. Vooruitlopend op de uitkomsten van het vervolgonderzoek naar mogelijkheden voor herijking is er met ingang van 2007 voor de periode tot en met 2009 jaarlijks € 220 mln. toegevoegd aan het cluster openbare orde en veiligheid.

Een probleem is echter dat de extra beschikbaar gestelde middelen niet structureel toegevoegd zijn. De middelen zijn tijdelijk aan het gemeentefonds toegevoegd en in het coalitieakkoord wordt niet gerept over continuering van deze middelenstroom. Het uitgavenniveau zal echter vanaf 2009 niet dalen. Gemeenten blijven de extra middelen dus nodig hebben. Ook zullen vanaf 2010 grote herverdeeleffecten plaatsvinden, wanneer de bedoelde middelenstroom na 2009 opdroogt.

Ook het nieuwe kabinet heeft veel aandacht voor wijken, sociale preventie en integraal veiligheidsbeleid. Het valt dus te verwachten dat de uitgaven in de sfeer van overige openbare orde en veiligheid zullen blijven stijgen. Hoewel wordt afgezien van een wettelijke verplichting om de brandweerkorpsen te regionaliseren, is de professionalisering van de brandweer nog niet ten einde. Ook daar valt te verwachten dat de uitgaven blijven stijgen. Verder zal de invoering van de arbeidstijdenwet voor hoge extra kosten zorgen. Ook constateert de Raad voorts dat het rijk op bepaalde punten in gebreke blijft, bijvoorbeeld op het gebied van investeringen in C2000. Nu draaien gemeenten vaak voor de kosten op.

Gelet op voorgaande constatering dringt de Raad aan op voortzetting van de extra middelen na 2009. Dit omdat de huidige omvang van de beschikbare middelen is gebaseerd op de noodzakelijke en gewenste kwaliteit op het terrein van openbare orde en veiligheid. Het niet continueren van de middelen is in de ogen van de Raad onacceptabel. Nog afgezien van de ongewenste herverdeeleffecten die discontinuïteit na 2009 veroorzaakt, is het de verantwoordelijkheid van het rijk dat gemeenten

over voldoende middelen beschikken om kabinetsprioriteiten uit te voeren. In dat licht acht de Raad het voorts van belang dat de gemeentelijke uitgaven voor openbare orde en veiligheid de komende jaren zorgvuldig worden gemonitord en dat het rijk – nogmaals – zijn verantwoordelijkheid neemt, wanneer kosten blijven stijgen.

3. Herijking (Cebeon)

In het deelonderzoek "Evaluatieonderzoek naar de bekostigings-systematiek op het gebied van openbare orde en veiligheid" doet Cebeon voorstellen voor herijking van de BDUR en van het cluster OOV in het gemeentefonds. In beide gevallen blijken er namelijk scheefheden in de huidige verdeling te worden waargenomen.

3.1 Herijking BDUR

De veiligheidsregio's ontvangen, zowel voor het geneeskundige- als voor het brandweerdeel, een bijdrage uit de BDUR, die wordt aangevuld met een inwonerbijdrage vanuit gemeenten. Met de inwonerbijdragen wordt de begroting van de regio sluitend gemaakt. Als vertrekpunt is gekozen dat alle te honoreren extra invloeden via de verdeling van de BDUR worden gehonoreerd, zodat er geen verschillen meer hoeven te bestaan in de benodigde inwonerbijdrage tussen regio's (afgezien van afwijkende eigen keuzes van regio's).

Cebeon doet een voorstel voor het aanpassen van de gewichten van de bestaande maatstaven. Voor het geneeskundig deel wordt een maatstaf toegevoegd, nl. de "omgevingsadressendichtheid" (OAD).

Voor het brandweerdeel wordt ook een maatstaf toegevoegd, de maatstaf "hoofdvaarwegen" en wordt de werking van de maatstaf BRZO-bedrijven⁴ uitgebreid tot alle regio's. Tevens komen maatstaven te vervallen, namelijk "aantal inwoners", "historische kernen" en "klantenpotentiëlen" en specifieke verfijningen voor blusboten en voor de Schelde/Rijn.

Via de maatstaf hoofdvaarwegen wordt een extra honorering gegeven voor de risicoverhogende aspecten zoals transport gevaarlijke stoffen en de aanwezigheid van tunnels. De aanwezigheid van risicovolle bedrijven die extra aandacht vragen voor onder andere preventie wordt nu voor alle regio's gehonoreerd via de maatstaf BRZO-bedrijven. Deze maatstaf is gebaseerd op een lijst van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Zowel de afbakening van de verschillende bedrijfsobjecten als de objectiviteit roepen bij de Raad vraagtekens op.

⁴ Dit zijn bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (Stbl. 1999, 234) Dit zijn bedrijven met een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke stoffen. Het RIVM maakt jaarlijks een lijst van deze bedrijven.

Herverdeling

De nieuwe verdeling veroorzaakt voor de regio's geen herverdeeleffecten. Regio's ontvangen van rijk en gemeenten *gezamenlijk* nog evenveel als daarvoor. Wat wel verandert is de *verhouding* tussen beide geldstromen per gemeente. De kleine en weinig verstedelijkte regio's ontvangen een hogere BDUR-uitkering, wat inhoudt dat de inwonerbijdrage voor de gemeenten in die regio's kan dalen. Het werkelijke herverdeeleffect ontstaat dus bij de gemeenten. Hun positie komt in de volgende paragraaf aan de orde.

De Raad kan zich vinden in de gehonoreerde factoren en de aanpassing van de verdeling. Hij acht de verdeling voldoende inhoudelijk onderbouwd. Wel vraagt hij aandacht voor de kwaliteit en de objectiviteit van de maatstaven hoofdvaarwegen en BRZO-bedrijven.

Relatie met de bekostiging van de veiligheidsregio

Er is een duidelijke link tussen dit advies, en het advies van de Rfv over bekostiging van de veiligheidsregio's.⁵ De Raad is van mening dat de precieze toedeling naar regio of gemeente een kwestie van techniek is. Maar zoals hij in zijn advies heeft aangegeven heeft de wijze van verdelen wel bestuurlijke gevolgen die implicaties inhouden voor de financiële verantwoordelijkheden en verhoudingen.

3.2 Herijking cluster openbare orde en veiligheid gemeentefonds

Het brandweerdeel en het deel overige openbare orde en veiligheid zijn apart van elkaar geherijkt.

3.2.1 Brandweerdeel

In het voorstel tot herijking van het brandweerdeel is de gelijktrekking van de inwonerbijdrage in het kader van de BDUR meegenomen. Hiermee worden dubbelingen in de herijking voorkomen.

De belangrijkste wijzigingen in het brandweerdeel zijn de navolgende: Het vaste bedrag wordt substantieel verhoogd om tegemoet te komen aan de sterke stijging van de vaste kosten bij met name de kleine gemeenten. Een andere wijziging betreft de toevoeging van een nieuwe maatstaf "kernen (500)". In deze nieuwe definitie is eerst sprake van een kern als er meer dan 500 adressen zijn in plaats van 25. Deze maatstaf komt naast de bestaande maatstaf kernen (25) omdat hij beter aansluit bij de feitelijke aanwezigheid van het aantal kazernes/uitrukpunten. Hiermee wordt samen

⁵ Raad voor de financiële verhoudingen, Advies bekostigingswijze veiligheidsregio, 31 oktober 2006.

met de bestaande maatstaf kernen en de maatstaf oppervlakte land en binnenwater tegemoet gekomen aan de extra kosten van meerkernige gemeenten op dit onderdeel.

De maatstaf "OZB-niet woningen" is nieuw. Met deze maatstaf wordt naast de maatstaf bedrijfsvestigingen tegemoet gekomen aan de kosten van bedrijvigheid.

De maatstaven "inwoners", "historische kernen" en "bewoonde oorden 1930" komen binnen dit onderdeel te vervallen omdat ze geen toegevoegde verklarende waarde meer hebben.

De Raad kan zich op zich vinden in het voorstel, maar constateert wel dat met het voorstel weer een verdergaande stap gezet wordt in de verfijning van het verdeelstelsel. De Raad acht dit een minder gewenste ontwikkeling omdat deze afbreuk doet aan de globaliteit. De Raad is daarbij van mening dat uit de rapportages onvoldoende duidelijk wordt wat de meeraarde van elke afzonderlijke maatstaf voor de verklaring van het uitgavenniveau is. De Raad adviseert u nog eens kritisch te kijken naar de verdergaande verfijningen. De Raad is voornemens in de evaluatie van de Financiële Verhoudingswet meer in het algemeen aandacht te besteden aan de (te) verregaande verfijning van het verdeelstelsel.

Verder plaatst de Raad nog enkele technische kanttekeningen bij de gehanteerde maatstaven. De dynamiek van de maatstaf OZB niet-woningen vormt een aandachtspunt omdat de ontwikkeling van de waarde van niet-woningen zeer tijd- en plaatsgebonden is zonder dat deze ontwikkeling een relatie heeft met de kosten voor de gemeente. De Raad kan zich verder voorstellen dat de nieuwe definitie voor de maatstaf "kernen" in de toekomst breder kan worden toegepast op de verdeling van het gemeentefonds, omdat de geherdefinieerde maatstaf tot een betere verdeling leidt.

Herverdeling

De nieuwe verdeling leidt tot herverdeeffecten. Ten opzichte van de uitgangssituatie in 2005, die terug te vinden is in de tabellen die u als bijlage hebt meegestuurd met uw adviesaanvraag, is er weliswaar geen sprake van negatieve herverdeeffecten maar dit komt doordat per 1 januari 2007 extra middelen toegevoegd zijn aan het cluster openbare orde en veiligheid. Alle gemeenten gaan er op deze manier op vooruit ten opzichte van de uitgangssituatie in 2005. Sommige gemeenten krijgen echter wel "minder meer". Ten opzichte van het jaar 2007, waarin de extra middelen volgens de bestaande formule worden verdeeld, is dus wel degelijk sprake herverdeeffecten. De aanpassingen komen per saldo vooral ten goede van kleinere (meerkernige) gemeenten en niet stedelijke gemeenten zonder historische kern.

De Raad kan zich vinden in het toepassen van de gehanteerde ijkpuntfactoren als verdeelmaatstaven. De Raad is van mening dat de nieuwe verdeling beter recht doet aan de werkelijke kosten die gemeenten maken voor het onderdeel brandweer. De herverdeeffecten sluiten aan bij de bevindingen van de Raad. Herverdeeffecten mogen geen reden zijn om de herijking niet door te zetten.

3.2.2 Overige openbare orde en veiligheid

Voor het onderdeel overige openbare orde en veiligheid is dezelfde systematiek gebruikt. Weer moeten de gewichten van de maatstaven worden aangepast. Cebeon stelt voor twee maatstaven toe te voegen, namelijk de "Lage inkomens (LI)-drempel" en "minderheden". De reden hiervoor is dat naast de stedelijkheid, in de bestaande formule vooral geïndiceerd door de OAD, er aanleiding is om specifieke aandachtsgroepen in de bevolking mee te nemen.

Herverdeling

De herverdeeffecten zijn voor de onderscheiden groepen van gemeenten uiterst gering. Voor individuele gemeenten zijn er wel verschillen, maar belangrijker is dat ten opzichte van de huidige starre verdeling een iets dynamischer verdeling ontstaat.

Ook voor het onderdeel "overige openbare orde en veiligheid" kan de Raad zich vinden in de gehonoreerde en niet gehonoreerde factoren. De opmerking over de verdergaande verfijning van het stelsel gaat ook hier op. De herverdeeffecten zijn beperkt, maar zorgen voor een iets dynamischer verdeling.

4. Toedeling extra middelen

Normaliter is met de toepassing van de geherijkte verdeling de kous af. U legt de Raad nu echter twee opties voor om de extra middelen aan de twee subclusters "brandweer en rampenbestrijding" en "overige openbare orde en veiligheid" toe te delen. U vraagt de Raad zich uit te spreken over de wenselijkheid van toewijzing van middelen, ofwel verhoudingsgewijs op basis van het aandeel in de problematiek, danwel op basis van de mate van budgetflexibiliteit van beide subclusters.

De uitgavenstijging voor "brandweezorg en rampenbestrijding" is bijna geheel het gevolg van de versterking van de mankracht. De oorzaak van de uitgavenstijging voor het onderdeel "overige openbare orde en veiligheid" komt voor rekening van extra handhaving, toezicht en criminaliteitspreventie en uitgaven voor planvorming en regie op het gebied van lokaal, integraal veiligheidsbeleid. De vraag rijst bij welke

uitgaven er sprake is van een grotere mate van budgetflexibiliteit. Uw vraagstelling of “het toewijzen van de extra middelen aan functie 120 of aan functie 140 – vanwege het argument van budgetflexibiliteit – voor gemeenten makkelijker op te vangen is”, en “kan budgetflexibiliteit een argument zijn voor het toewijzen van de extra middelen aan functie 120 of aan functie 140?” is in de visie van de Raad gebaseerd op een onjuiste vooronderstelling. De algemene uitkering is een voor gemeenten vrij besteedbare uitkering. De clusters zijn nadrukkelijk géén doelgebonden uitkeringen.

Binnen de beschikbare middelen hebben de afwegingen van de collectiviteit van de gemeenten geleid tot het huidige uitgavenniveau voor het cluster openbare orde en veiligheid. Analytisch gezien kan het zinvol zijn een onderscheid te maken in subclusters. Er is evenwel sprake van een ondeelbaar cluster van uitgaven. Binnen dat geheel hebben gemeenten eigen afwegingen gemaakt. De stijging van de uitgaven heeft zich overigens in beide subclusters voorgedaan. Het maken van een onderscheid op subclusterniveau kan gezien worden als een politiek bestuurlijk oordeel van het rijk over de wenselijkheid van die uitgaven. Hoewel u dat in uw brief niet als zodanig stelt, komt de voorgelegde keuze voort uit het feit dat de beschikbaar gestelde extra middelen niet alle extra kosten van gemeenten dekken.

Het draait om de vraag of de uitgaven voor brandweer (personeel, materieel en huisvesting) gemakkelijker neerwaarts kunnen worden bijgesteld dan de uitgaven voor overige openbare orde en veiligheid. *De Raad erkent wel dat er sprake kan zijn van een verschil – binnen en tussen clusters – in de mogelijkheid om daadwerkelijk de kosten te drukken wanneer er minder middelen beschikbaar zijn. De uitgaven voor overige openbare orde en veiligheid lijken wellicht minder vast te liggen – maar onomstotelijk bewezen acht de Raad dat zeker niet – en gezien de politieke en maatschappelijke wens om meer aandacht aan preventie te besteden ligt dit niet voor de hand. De Raad acht het mede daarom niet juist dat het Rijk daar op voorhand bij de verdeling van de middelen rekening mee gaat houden.*

Naar mening van de Raad moeten de clusters meer “mee ademen” met de maatschappelijke trends en ontwikkelingen. Het gemeentefonds dient immers zo goed mogelijk aan te sluiten bij de collectiviteit van de maatschappelijke behoeften zoals die tot uitdrukking komt in de kosten die de gemeenten maken. Tenzij het rijk daar om weloverwogen en zwaarwegende redenen niet aan tegemoet wenst te komen. Wanneer uit het periodiek onderhoudsrapport blijkt dat voor een bepaald cluster structureel meer wordt uitgegeven dan indicatief beschikbaar is,

valt ook aan te wijzen hoe de kosten worden gedekt. Vaak is er sprake van “onderbesteding” op andere clusters.⁶ De Raad bepleit dat in deze gevallen eerst de verhoudingen van de clusters ten opzichte van elkaar worden herzien, alvorens over te gaan tot herijkingsonderzoek. Naar mening van de Raad beschikt u met de gegevens die ten grondslag liggen aan het periodiek onderhoudsrapport over de juiste gegevens om dit globaal te doen.

De Raad adviseert de omvang van de clusters meer in overeenstemming te brengen met de geconstateerde uitgavenniveaus. Het macro-niveau van het voor de gemeenten als collectiviteit beschikbare bedrag geeft een goede indicatie voor de noodzakelijke omvang. Vastgehouden moet worden aan de systematiek van het volgen van de kosten. Als het rijk zou anticiperen op mogelijke uitgavenontwikkelingen, ontstaan er juist scheefheden wanneer gemeenten in hun uitgaven afwijkende keuzes maken.

5. Positie G4

De G4 bekleden een bijzondere positie in het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Herverdeeleffecten worden getemperd door een vast bedrag omhoog of omlaag bij te stellen. U stelt dat er ook nu aanleiding is om tot correctie van het vaste bedrag over te gaan.

Het feitelijke uitgavenpatroon van de G4 wijkt af van het landelijke patroon. De totale omvang van de feitelijke uitgaven komt globaal overeen met de omvang van het herziene ijkpunt. De netto-uitgaven voor het onderdeel “brandweer en rampenbestrijding” voor de G4 liggen duidelijk onder het herziene ijkpuntniveau voor deze subcluster. Voor het subcluster “overige openbare orde en veiligheid” besteden de G4 duidelijk méér dan de ijkpuntformule.

Wanneer de middelen alleen zouden worden toebedeeld aan het subcluster “brandweer en rampenbestrijding”, ontvangen de G4 veel te veel middelen. In dit geval zou het vaste bedrag zo aangepast dienen te worden, dat de G4 er budgettair neutraal uit komen.

Bij een verhoudingsgewijze toewijzing van de middelen aan zowel “brandweer en rampenbestrijding” als “overige openbare orde en veiligheid” is sprake van een evenwichtige verhoging van het bedrag voor de G4 in zijn geheel. Met de nieuwe verdeling ontvangen de G4 op subclusterniveau te veel voor brandweer- en rampenbestrijding en te

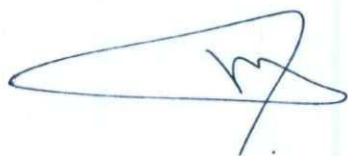
⁶ De Raad is zich er van bewust dat de terminologie niet past bij de gemeentefondssystematiek, maar maakt er nu desalniettemin gebruik van om zijn standpunt te verduidelijken.

weinig voor overige openbare orde en veiligheid. De herziene ijkpuntsscore voor het gehele cluster komt echter bijna exact overeen met de feitelijke netto-uitgaven. Uit de bijlage bij uw adviesaanvraag blijkt dat in deze situatie de G4 extra middelen krijgen toebedeeld.

Zoals de Raad reeds in het voorafgaande heeft gesteld is hij van mening dat het cluster als één geheel moet worden behandeld. In deze optiek moet ook voor de G4 afzonderlijk geen rekening gehouden worden met de feitelijke uitgaven op subclusterniveau. Nog afgezien van het feit dat het niet reëel is om de G4 helemaal geen extra middelen toe te bedelen. De Raad is overigens van mening dat de aparte positie van de G4 binnen de verdeling van het gemeentefonds nog eens kritisch dient te worden bezien. Hij adviseert u de positie van de G4 aan een nadere analyse te onderwerpen.

De Raad voor de Financiële Verhoudingen,

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



Drs. C.J.M. Breed, secretaris



Afschriften worden verzonden aan:

- De Staatssecretaris van Financiën
- De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- De voorzitter van de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties