

---

## 580

### **Besluit van 12 december 2007 tot wijziging van het besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen**

---

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 november 2007, nr. 2007-0000498212;

Gelet op artikel 5, tweede lid, van de Brandweerwet 1985 en artikel 19, tweede lid, van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen;

De Raad van State gehoord (advies van 5 december 2007, nr. W04.07.0446/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 december 2007, nr. 2007-0000529270;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **ARTIKEL I**

Het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd.

1. de onderdelen b, c en f vervallen.
2. de onderdelen d en e worden geletterd b en c.
3. de onderdelen d tot en met g komen te luiden:
  - d. basisbedrag brandweer: het basisbedrag, bedoeld in artikel 2;
  - e. variabel bedrag brandweer: het bedrag, berekend volgens de formule, neergelegd in tabel A van de bij dit besluit behorende bijlage;
  - f. basisbedrag GHOR: het basisbedrag, bedoeld in artikel 2;
  - g. variabel bedrag GHOR: het bedrag, berekend volgens de formule, neergelegd in tabel B van de bij dit besluit behorende bijlage;
4. onderdeel k wordt geletterd h.

B

Artikel 2 komt te luiden:

Onze Minister stelt, onder voorbehoud van goedkeuring van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), jaarlijks uiterlijk op 1 oktober voor het eerstvolgende jaar de bedragen vast, die als basisbedrag brandweer, basisbedrag GHOR en als variabel bedrag brandweer en variabel bedrag GHOR worden verdeeld over de regionale brandweren en de GHOR-besturen.

C

Artikel 3 komt te luiden:

### **Artikel 3**

1. Onze Minister stelt de jaarlijkse bijdrage aan een regionale brandweer als volgt vast: basisbedrag brandweer + variabel bedrag brandweer.

2. Onze Minister stelt de jaarlijkse bijdrage aan een GHOR-bestuur als volgt vast: basisbedrag GHOR + variabel bedrag GHOR.

D

De artikelen 4 en 5 vervallen.

E

Artikel 6 komt te luiden:

### **Artikel 6**

In verband met extra voorzieningen voor de Waddeneilanden ontvangt de Hulpverleningsdienst Fryslan jaarlijks een bedrag van € 148.839,91 en de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord een bedrag van € 27.680,59.

F

1. Bijlage 1 wordt vervangen door de bijlage bij dit besluit.

2. Bijlage 2 vervalt.

## **ARTIKEL II**

Indien de bijdrage, genoemd in artikel 3 van het gewijzigde Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen aan een regionale brandweer of een GHOR-bestuur voor het jaar 2008 lager is dan de bijdrage zoals die zou zijn geweest op basis van het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen, zoals dat voor deze wijziging luidde, dan wordt dit nadeel geheel gecompenseerd. Indien genoemde bijdrage aan een regionale brandweer of een GHOR-bestuur voor het jaar 2009 lager is dan die op basis van het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen zoals dat voor deze wijziging gold, dan wordt dit nadeel voor de helft gecompenseerd.

## **ARTIKEL III**

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2008.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 12 december 2007

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst

Uitgegeven de *achtentwintigste* december 2007

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

## Bijlage als bedoeld in artikel 1, onderdelen e en g, van het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen

Tabel A. Brandweer

Het variabele deel brandweer van het totale budget dat beschikbaar is op grond van het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen, wordt verdeeld op grond van de volgende formule, in euro's, per eenheid afgerond op centen:

$$[(\text{woonruim} * 0,29) + (\text{oppbeb} * 22,00) - (\text{OAD} * 0,29) + (\text{kernen} * 447,00) + (\text{opptot} * 1,60) + (\text{hoofdvaar} * 5.125,00) + (\text{BRZO} * 4.967,02)] * \text{uitkeringsfactor}$$

Structuurkenmerk of maatstaf	Betekenis	Vindplaats structuurkenmerk in bijlage 2 van het Besluit financiële verhouding 2001, of andere bronnen
opptot	totale oppervlakte van gemeente land en binnenwater in hectaren (Jabiwa) + oppervlakte buitenwater (buiwa) in hectaren	tabelnummers 16, 19 en 20
woonruim	aantal woonruimten	tabelnummer 24
oppbeb	oppervlakte van de bebouwing in hectaren	tabelnummer 23
oad	omgevingsadressendichtheid woonruimten	tabelnummer 32
kernen	aantal woonkernen in de gemeente	tabelnummer 36
hoofdvaar	Lengte van hoofdvaarwegen per kilometer, waarbij tevens sprake is van vervoer van gevaarlijke stoffen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Risicoatlas Hoofdvaarwegen
BRZO	Bedrijven met een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke stoffen die vallen onder de werking van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)	Ministerie van VWS, RIVM-bestand BRZO-bedrijven
Uitkeringsfactor	Het quotiënt van het voor de organisatie-eenheid brandweer beschikbare bedrag en de som van de producten die worden verkregen door voor iedere verdeelmaatstaf het aantal eenheden van die maatstaf te vermenigvuldigen met het bij de maatstaf behorende bedrag per eenheid.	

De vaststelling van het aantal eenheden per structuurkenmerk of maatstaf geschiedt naar de toestand op 1 januari voorafgaand aan het uitkeringsjaar.

Tabel B. GHOR

Het variabele deel GHOR van het totale budget dat beschikbaar is op grond van het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen, wordt verdeeld op grond van de volgende formule, in euro's, per eenheid afgerond op centen:

$$[(\text{inwo} * 0,21) + (\text{woonruim} * 0,68) + (\text{oppbeb} * 24,10) + (\text{OAD} * 0,095)] * \text{uitkeringsfactor}$$

Structuurkenmerk of maatstaf	Betekenis	Vindplaats structuurkenmerk in bijlage 2 van het Besluit financiële verhouding 2001
inwo	aantal inwoners	tabelnummer 2
woonruim	aantal woonruimten	tabelnummer 24
oppbeb	oppervlakte van de bebouwing in hectaren	tabelnummer 23
oad	omgevingsadressendichtheid woonruimten	tabelnummer 32
Uitkeringsfactor	Het quotiënt van het voor de organisatie-eenheid GHOR beschikbare bedrag en de som van de producten die worden verkregen door voor iedere verdeelmaatstaf het aantal eenheden van die maatstaf te vermenigvuldigen met het bij de maatstaf behorende bedrag per eenheid.	

De vaststelling van het aantal eenheden per structuurkenmerk of maatstaf geschiedt naar de toestand op 1 januari voorafgaand aan het uitkeringsjaar.

# NOTA VAN TOELICHTING

## 1. Algemeen

### 1.1 Inleiding

Het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (BDUR) is in 2001 in werking getreden. Het is een aanvullende tegemoetkoming voor de kosten die regionale brandweren en GHOR-besturen maken in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing, die niet gebonden is aan afzonderlijke taken en die als lump sum wordt verstrekt. Deze tegemoetkoming wordt berekend en vastgesteld op basis van dit besluit. De daarbij toegepaste verdelingstechniek is geënt op die van het gemeentefonds. Beide hangen dus nauw met elkaar samen.

Geconstateerd is dat gemeenten meer uitgeven aan de beleidsterreinen brandweer en geneeskundige hulpverlening bij zware ongevallen en rampen (GHOR) dan zij daarvoor via het gemeentefonds ontvangen. Ook de uitkering via het BDUR leek niet meer te passen bij de uitgaven. Voor de bepaling van het verdeelmodel van het BDUR werd gebruik gemaakt van gegevens van eind jaren negentig. Sommige regio's gaven aan dat het verdeelmodel naar hun mening onvoldoende rekening hield met meerkernige gemeenten, of met dunbevolkte gebieden.

Daar komt voorts nog bij dat de organisatie voor de geneeskundige hulpverlening sinds 2001 een stormachtige ontwikkeling heeft doorgemaakt. De professionaliseringsslag die heeft plaatsgevonden, heeft geleid tot een beter inzicht in de uitgavenpatronen. Deze factoren gaven aanleiding om te onderzoeken of een aanpassing van het verdeelmodel van het zogeheten cluster openbare orde en veiligheid (OOV) in het gemeentefonds en voor het BDUR noodzakelijk was. Vanwege de genoemde samenhang tussen beide is besloten tot herijking van beide per 1 januari 2008. De gewijzigde verdeelsystemen worden per 1 januari 2008 bij beide gelijktijdig ingevoerd.

### 1.2 Onderzoek Cebeon

Het onderzoeksbureau Cebeon heeft allereerst geconstateerd dat gemeenten inderdaad hogere uitgaven deden op dit terrein. In het vervolgonderzoek hebben de onderzoekers een verdeelmodel ontwikkeld voor de rijksbijdrage waarbij

1. de samenhang met het cluster OOV in het gemeentefonds behouden blijft;
2. het mogelijk is om de bijzondere bijdragen voor blusboten, Waddeneilanden en BZRO bedrijven<sup>1</sup> integraal in het verdeelmodel op te nemen;
3. het verdeelmodel meer rekening houdt met de risico's in een regio en
4. er geen verschillen in het verdeelmodel bestaan tussen de inwonerbijdrage van de deelnemende gemeenten aan de verschillende regio's.

Het kabinet heeft ingestemd met de conclusies en voorstellen van Cebeon<sup>2</sup>. In onderhavige wijziging van het BDUR zijn mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, deze conclusies verwerkt.

### 1.3 De samenhang gemeentefonds en BDUR blijft behouden

De samenhang tussen gemeentefonds en BDUR is belangrijk en blijft behouden. Voorkomen moet worden dat bepaalde (taak-)elementen dubbel of niet worden vergoed. Het uitgangspunt blijft dat de rijksbijdrage BDUR een aanvullende tegemoetkoming aan de regionale brandweren en GHOR-regio's is voor de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Ook wordt daarmee duidelijk dat rampenbestrijding en crisisbeheersing de kop

<sup>1</sup> Dit zijn bedrijven die in het Besluit risico's zware ongevallen zijn aangewezen.

<sup>2</sup> Zie brief van de staatssecretaris van BZK, dd. 26 april 2007. Kamerstukken II, 2006/07, 30 800B, nr. 13.

vormen boven op de dagelijkse zorg voor brandweer en geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen.

In de bijlage bij het besluit is een vaste peildatum – 1 januari van het jaar voorafgaand aan het uitkeringsjaar – opgenomen voor het vaststellen van het aantal eenheden per maatstaf op basis waarvan de bijdrage wordt bepaald. Met het aantal eenheden per maatstaf, wordt bedoeld de rekeneenheden per structuurkenmerk. Bijvoorbeeld bij het structuurkenmerk OPPBEB wordt het aantal hectaren bebouwing in de regio bepaald. Dat aantal hectaren wordt in de bijlage bij het besluit in de formule voor het variabele deel van de uitkering vermenigvuldigd met € 22.

De systematiek van de verdeelmaatstaven is dezelfde als die bij het provinciefonds en het gemeentefonds wordt gehanteerd. Jaarlijks vóór 1 oktober wordt de totale omvang van de rijksbijdrage (het totale BDUR-budget) vastgesteld en bekendgemaakt aan de regio's. In beginsel staat het totale bedrag meerjarig vast, afgezien van mutaties als gevolg van mogelijke loon- en prijsbijstellingen en anderszins. Bij circulaire van 18 oktober 2007, kenmerk 2007-0000321634, hebben alle regio's inzicht gekregen in het in het volgende uitkeringsjaar te verwachten bedrag, de mutaties die daarop zijn gepleegd en de bijdrage per regio.

In artikel 3 is de nieuwe formule voor de berekening van de jaarlijkse BDUR-bijdrage aan de regionale brandweer en de GHOR-besturen vastgesteld. Zij ontvangen beide een vast bedrag (basisbedrag) en een variabel bedrag.

Het vaste bedrag is mede bedoeld om ervoor zorg te dragen dat de regio, onafhankelijk van de omvang, een zekere basisorganisatie kan financieren. De hoogte van dit vaste bedrag of basisbedrag is bepaald op de omvang van de kosten die – landelijk gemeten – worden veroorzaakt door constante elementen in de regionale organisatie.

Het variabele deel brandweer en GHOR van het totale BDUR-budget wordt verdeeld op grond van de structuurkenmerken of maatstaven. Deze structuurkenmerken of maatstaven zijn eenheden die de veroorzakers van variabele kosten en de in de regio aanwezige risico's zo goed mogelijk weerspiegelen. Deze zijn naar aanleiding van het Cebeon onderzoek aangepast op grond van de meest actuele gegevens. De kenmerken of maatstaven zijn opgenomen in de bijlage, in tabel A voor de brandweer en in tabel B voor de GHOR. Een verandering van een structuurkenmerk heeft alleen effect op de onderlinge verdeling, niet op de totale omvang van de bijdrage. De structuurkenmerken zijn zo gekozen dat het stabiele factoren voor verdeling zijn. Het gevolg is dat de rijksbijdrage per regio ook redelijk stabiel is. Dit is van belang voor een gezonde financiële planning van regio's.

#### *1.4 Bijzondere bijdragen voor Waddeneilanden gehandhaafd*

Alleen voor de Waddeneilanden blijft in artikel 6 de bijzondere bijdrage gehandhaafd, omdat niet mogelijk is gebleken deze in de algemene verdeelsystematiek op te nemen. De bijzondere bijdragen in verband met de bestrijding van rampen en zware ongevallen op de Schelde/ Rijnverbinding en de voorbereiding daarop, alsmede de bijzondere bijdrage in verband met de instandhouding van blusboten, zoals geregeld was in artikel 6, eerste, tweede, derde en vijfde lid, komen te vervallen. Alle regio's ontvangen het geld nu via de jaarlijkse bijdrage op basis van de nieuwe verdeelmaatstaven «hoofdvaar» en «BRZO» in de verdeel-formule. In tabel A van de bijlage, bedoeld in artikel 1, onderdelen h en j, zijn deze structuurkenmerken of maatstaven opgenomen.

Via het honoreren van de aanwezigheid van hoofdvaarwegen worden zo de risicoverhogende aspecten extra meegewogen. Het betreft daarbij onder meer de relatie met het transport van gevaarlijke stoffen, waarvoor gemeenten extra maatregelen en voorbereidingen dienen te nemen. De aanwezigheid van risicovolle bedrijven vragen in de sfeer van de preventie de nodige aandacht. Overigens zijn eerder ook reeds extra middelen vanuit het Rijk ingezet in verband met BRZO-inrichtingen, maar dan in de vorm van vergoedingen aan vijf regio's. In de herziene formule worden die middelen aan alle regio's met BRZO inrichtingen afzonderlijk toebedeeld.

Bij een volgende evaluatie zal worden gezien of andere mogelijk risicoverhogende factoren, zoals bijvoorbeeld spoorwegen, in het verdeelmodel kunnen worden opgenomen.

### *1.5 Uniforme inwonerbijdrage*

De regio's hebben als belangrijkste financieringsbron naast het BDUR de zogenaamde inwonerbijdragen van deelnemende gemeenten. Deze inwonerbijdragen worden gebruikt om de begroting sluitend te maken. Tegen deze achtergrond is als vertrekpunt gekozen dat alle te honoreren externe invloeden via de verdeling van het BDUR worden verwerkt, zodat er geen verschillen hoeven te bestaan in de benodigde inwonerbijdragen tussen regio's. Dit vertrekpunt kent twee voordelen:

- enerzijds wordt voorkomen dat er (te honoreren) regionale verschillen in uitgavenpatronen (verstoring) doorwerken in de gemeentelijke uitgavenpatronen. Omdat ook de gemeentelijke uitgaven tegelijkertijd worden herijkt, wordt een mogelijke verstoring op grond van een scheve verdeling van de BDUR op deze wijze uitgezuiverd;
- anderzijds wordt bereikt dat voor alle regio's (en alle gemeenten) in beginsel een gelijke inwonerbijdrage relevant is naast de uitkering uit het BDUR om het regionale takenpakket te kunnen bekostigen (afgezien van afwijkende eigen regionale invullingen/keuzes). Dit biedt tevens informatie aan de regio's over het niveau van de bijdragen die ze van gemeenten kunnen verwachten (uitgaande van de huidige financieringswijze en taakverdeling).

De uniforme inwonerbijdrage is door de onderzoekers becijferd op € 5,30. Hij is in voornoemd onderzoek en bij de bepaling van de herziene verdeelformule gehanteerd als normatief uitgangspunt. Deze uniforme inwonersbijdrage wordt bij de verdeling van de rijksbijdrage gehanteerd. Het staat de regio en daarmee de deelnemende gemeenten vrij tot een andere inwonersbijdrage te komen op grond van eigen afwijkende keuzes (de voor de regio niet beïnvloedbare externe factoren zijn in de verdeling verwerkt).

### *1.6 Advies Rfv*

Op 14 maart 2007 heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) o.a. advies uitgebracht over de voorgestelde herijking van de verdeelformules voor het geneeskundige- en het brandweerdeel van het BDUR<sup>1</sup>.

De Raad constateert dat de veiligheidsregio's, zowel voor het geneeskundige- als voor het brandweerdeel, een bijdrage uit de BDUR ontvangen, die wordt aangevuld met een inwonerbijdrage vanuit gemeenten. Met de inwonerbijdragen wordt de begroting van de regio sluitend gemaakt. Als vertrekpunt is gekozen dat er geen verschillen meer hoeven te bestaan in de benodigde inwonerbijdrage tussen regio's (afgezien van afwijkende eigen keuzes van regio's). De nieuwe verdeling veroorzaakt volgens de Raad voor de regio's geen herverdeeffecten. Regio's ontvangen van Rijk en gemeenten gezamenlijk nog evenveel geld als daarvoor. Wat wel verandert is de verhouding tussen beide geldstromen

<sup>1</sup> Zie bijlage bij deze nota van toelichting Advies van de Rfv dd 14 maart 2007.



uitgedrukt 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 herverdeeffect ontstaat dus bij de gemeenten. De Raad kan zich vinden in de gehonoreerde factoren en de aanpassing van de verdeling. Hij acht de verdeling voldoende inhoudelijk onderbouwd.

De Raad vraagt overigens aandacht voor de kwaliteit en de objectiviteit van de maatstaven hoofdvaarwegen en BRZO-bedrijven. De lengte van hoofdvaarwegen staat al jaren vast, wat wijzigt als gevolg van gemeentelijke herindeling is het gemeentelijk aandeel daarin.

De Adviesdienst verkeer en vervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zal worden verzocht de gegevens voor de hoofdvaarwegen jaarlijks aan te leveren. De samenstelling van de lijst van BRZO-bedrijven is een verantwoordelijkheid van het Rijksinstituut voor Volksgezond en Milieu. Deze lijst wordt mede gebruikt als bron voor de samenwerkende inspecties, waaronder de Arbeidsinspectie. Om die reden wordt de lijst continu geactualiseerd en geverifieerd. In beide gevallen, omdat het gaat om instellingen van de Rijksoverheid, kan de objectiviteit van de maatstaven geacht worden voldoende te zijn gewaarborgd.

### *1.7 Advies VNG*

De VNG heeft zonder meer ingestemd met het wijzigingsbesluit in haar brief van 9 oktober 2007.

### *1.8 Financiële gevolgen*

De nieuwe verdeelsystematiek leidt tot bepaalde herverdeeffecten. Regio's ontvangen van Rijk en gemeenten gezamenlijk evenveel geld als vóór de inwerkingtreding van dit besluit. Wat verandert is de verhouding tussen beide geldstromen.

De herverdeling als gevolg van de wijziging van het BDUR heeft voor negen regio's negatieve effecten. Deze zullen worden gecompenseerd door middel van een overgangsmaatregel. In 2008 krijgen deze regio's het nadeel voor 100% toegevoegd aan hun reguliere bijdrage en voor 2009 zal dat 50% zijn. De regio's zijn hierover geïnformeerd door middel van de in par. 1.3 genoemde circulaire van 18 oktober 2007. Omdat vanaf 2010 het totale BDUR budget conform de afspraak in het bestuursakkoord Rijk en gemeenten, Samen aan de slag, van 4 juni 2007 substantieel zal groeien, zullen negatieve herverdeeffecten vanaf dat jaar niet meer merkbaar zijn. Bovendien is er voor 2008 en 2009 extra geld beschikbaar via een stimuleringsbijdrage aan regionale brandweren en GHOR-besturen, die een tweejarig convenant met de minister van BZK afsluiten.

## **2. Artikelsgewijs**

### *Artikel 1*

A

In artikel 1 wordt een aantal begrippen geschrapt en aangepast. De begrippen brandweerregio, GHOR-regio en gebied zijn niet langer relevant voor de berekening van de uitkering. De onderdelen b, c en f zijn daarom geschrapt. De begrippen basisbedragen en de variabele bedragen voor de brandweer en de GHOR zijn opnieuw gedefinieerd. Voor de begrippen eenheden en maatstaf wordt verwezen naar de toelichting in paragraaf 1.3.

*B en C*

Voor de toelichting op de artikelen 2 en 3 wordt verwezen naar paragraaf 1.3.

*D*

Artikel 4 is door de wijziging in artikel 3 overbodig geworden.

In het BDUR was in artikel 5 een financiële prikkel ingebouwd om te komen tot territoriale congruentie. Inmiddels zijn nagenoeg alle regio's territoriaal congruent. Daarmee verliest de prikkel zijn bestaansrecht. Artikel 5 kan daardoor vervallen.

*E*

Voor de toelichting op artikel 6 wordt verwezen naar paragraaf 1.4.

*Artikel II*

Voor de toelichting op de overgangsregeling wordt verwezen naar paragraaf 1.8.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst