

0. Samenvatting

Bij brief van 15 december 2009 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Raad voor de financiële verhoudingen advies gevraagd over de financiële gevolgen van de invoering van de veiligheidsregio's. Naar het oordeel van de Raad is de structurele verhoging van het BDUR-budget met € 42 miljoen vooralsnog voldoende substantieel om de financiële gevolgen op te vangen van het rijksbeleid met betrekking tot het op orde brengen van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het naar behoren functioneren van de veiligheidsregio's. De meerkosten van het Besluit personeel veiligheidsregio's, de door Cebeon berekende (afgerond) € 13,5 miljoen, blijven binnen deze verhoging. Ook de raming van de meerkosten van het Besluit veiligheidsregio's, piketregelingen functionarissen, adviseur gevaarlijke stoffen, netcentrisch werken en CBRN steunpuntregio's, en de totale kosten van de Raad MIV (tezamen bijna € 12,5 miljoen), passen binnen de verhoging van het budget. Daarmee is € 26 miljoen ingevuld en resteert er een bedrag van € 16 miljoen. Wat betreft planvorming en advisering (door NVBR en GHOR Nederland geraamd op € 10 miljoen) meent de Raad dat dit geen nieuwe taak is, maar een verschuiving van de verantwoordelijkheid van de gemeente naar de regio.

De Raad vindt dat de prioriteit die het Rijk legt bij de kwaliteitseisen die worden gesteld aan het personeel in de functies voor de brandweer, de bedrijfsbrandweer, de GHOR en de organisatie van de rampenbestrijding dermate specifiek en groot is, dat ook financiële gevolgen om te voldoen aan de eisen van de Arbeidsomstandighedenwet voor rekening dienen te komen van het Rijk, en dat deze meerkosten moeten worden vergoed uit het BDUR-budget. Dat geldt ook voor de kosten van duikopleidingen. Ten aanzien van de kosten van kwaliteitszorgsystemen en financiële bepalingen komt de Raad tot de conclusie dat de kosten het financiële gevolg zijn van nieuw of gewijzigde taken op grond van wet- en regelgeving rondom de veiligheidsregio's. Wat betreft het paging netwerk en het Veiligheidsberaad is de Raad van oordeel dat er sprake is van een wijziging in de financieringsstructuur die met zich brengt dat de minister nader moet aangeven uit welk budget de bekostiging kan plaatsvinden. In al deze gevallen dient nader onderzoek te worden gedaan naar de kostenstructuur. De Raad doet ten aanzien hiervan een aantal aanbevelingen.

De Raad beschouwt als één van de oorzaken van het verschil van inzicht tussen de Minister van BZK enerzijds en de VNG, de NVBR en GHOR Nederland anderzijds, dat het stelsel van financiële verhoudingen onder

druk komt te staan door diffuse arrangementen zoals hybride financieringsstructuren, maar bijvoorbeeld ook door het vervagen van het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen. In dit specifieke geval neemt de Raad waar dat het BDUR-budget weliswaar lijkt op een vrij besteedbare specifieke uitkering voor een algemeen doel, maar dat voor bijna € 26 miljoen het bedrag al vastligt (weliswaar vrij besteedbaar, maar de facto genormeerd) om rijksbeleid te realiseren en dat voor het restant zich al lijkt af te tekenen voor welke taken - ook weer als gevolg van de opstelling van het Rijk - het geld is bestemd. Van een vrije besteding is dan nauwelijks meer sprake. Daarnaast zal hoe dan ook gezocht worden naar een bekostiging van de taken van de veiligheidsregio, hetzij via het BDUR-budget, hetzij via het gemeentefonds. De beide geldstromen werken als communicerende vaten. Dat gaat ten koste van heldere verantwoordelijkheidsverdeling en eenduidige financiële verhoudingen. Partijen wordt in overweging gegeven om tot een vergelijk te komen hoe men in de toekomst niet oog voor elkaars belangen de bekostiging van de veiligheidsregio's denkt vorm te geven. Daarbij zijn volledige bekostiging door het Rijk óf volledige bekostiging via het gemeentefonds opties, die serieus moeten worden overwogen.

1. Inleiding

Bij brief van 15 december 2009 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Raad voor de financiële verhoudingen advies gevraagd over de financiële gevolgen van de invoering van de veiligheidsregio's. De reden van de adviesvraag is gelegen in het feit dat de minister enerzijds en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), de NVBR (Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding en GHOR Nederland (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) – vertegenwoordigd door het Veiligheidsberaad¹ – anderzijds, van inzicht verschillen over de financiële gevolgen van de wet en de besluiten inzake de invoering van de veiligheidsregio's. De adviesvraag heeft de instemming van VNG, NVBR en GHOR Nederland. Met dit advies geeft de Raad gehoor aan het verzoek van de minister.

1.1 Vraagstelling

De minister vraagt de Raad een toets te verrichten op de berekening van het Ministerie van BZK van de kosten voor netcentrisch werken, informatiemanagement en ongevallen met gevaarlijke stoffen en op de onderwerpen en berekening die de NVBR en GHOR Nederland stellen. Op basis daarvan wordt de Raad gevraagd een uitspraak te doen over de toereikendheid van de financiële compensatie van € 42 miljoen, waarmee de specifieke uitkering ingevolge het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (het BDUR-budget) vanaf 1 januari 2011 structureel wordt opgehoogd, daarbij rekening houdend met de uitkomsten van de onderzoeksrapporten over de financiële gevolgen van het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's.²

1.2 Aanpak

De Raad heeft de achtergrond en bevindingen van zijn onderzoek voorgelegd aan de Minister van BZK, de VNG, de NVBR en GHOR Nederland met het verzoek om te reageren op de feitelijke weergave. Het secretariaat van de Raad heeft gesprekken gevoerd met een afvaardiging van het Ministerie van BZK op 9 maart 2010 en een vertegenwoordiging van het Veiligheidsberaad, NVBR en GHOR Nederland op 12 maart 2010. De reacties van betrokkenen gaven aanleiding tot aanpassing van de bevindingen. Op basis van het onderzoek heeft de Raad het geschil beoordeeld en zijn conclusie getrokken.

¹ Het Veiligheidsberaad wordt gevormd door de voorzitters van de veiligheidsregio's.

² In opdracht van het Ministerie van BZK heeft Cebeon op 24 maart 2009 hierover twee rapporten uitgebracht.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een achtergrondschem van de situatie omtrent de veiligheidsregio's en de financiële verhouding. In hoofdstuk 3 geeft de Raad zijn beoordeling van het geschil, hoofdstuk 4 sluit af met de conclusie, aanbevelingen en een slotbeschouwing van de Raad. De bevindingen van de Raad staan in Bijlage II.

2. Achtergrond

2.1 Inleiding

De organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing moet eind 2009 op orde zijn en de veiligheidsregio's moeten naar behoren functioneren. Dat waren twee van de twaalf beleidsprioriteiten van de Minister van BZK in het kabinet Balkenende VI.

Met de veiligheidsregio wil de regering de bestuurlijke en operationele slagkracht versterken. Volgens haar is op gemeentelijk niveau vaak onvoldoende capaciteit, kennis en deskundigheid op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig. Weliswaar is veiligheid bij uitstek een lokale aangelegenheid, maar gemeenten zijn vaak te klein om zich goed voor te bereiden op alle typen branden, rampen en crises. Met de schaalgrootte van de regio kunnen gemeenten zich ook beter voorbereiden op nieuwe dreigingen zoals terrorisme, pandemie of nucleaire ongevallen terwijl de diensten nu veelal zijn georiënteerd op 'klassieke' rampen, zoals verkeersongevallen, grote branden, ongevallen met explosieve of giftige stoffen, ongevallen in tunnels, overstromingen, natuurbranden of paniek in een grote menigte. Ook kan er beter en meer multidisciplinair geoefend en samengewerkt worden omdat het bestuur samenhangend beleid voor alle diensten kan opstellen, aldus de regering.³

2.2 Parlementaire behandeling

Op 9 februari 2010 nam de Eerste Kamer der Staten-Generaal met algemene stemmen het Wetsvoorstel veiligheidsregio's (31 117) aan. De wet beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie te realiseren. Over de inrichting van de organisatie en de uitvoering van de taken door de veiligheidsregio's worden in het Besluit veiligheidsregio's voorschriften gegeven. De in dit besluit gestelde eisen hebben als doel een hoger veiligheidsniveau te bereiken en uniformiteit bij het leveren van bijstand te waarborgen. Het Besluit personeel veiligheidsregio's regelt kwaliteitseisen die worden gesteld aan het personeel binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Beide besluiten zijn voor advisering voorgelegd aan de Raad van State, de Tweede Kamer heeft hangende deze adviesprocedure verzocht "geen onomkeerbare stappen" te zetten.

³ Zie ook de Memorie van Toelichting op het Wetsvoorstel veiligheidsregio's, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3.

2.3 Vormgeving en taken veiligheidsregio

De veiligheidsregio is bestuurlijk vormgegeven als ‘verlengd lokaal bestuur’: gemeenten werken samen ingevolge de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). De samenwerking is niet vrijblijvend maar bij wet opgelegd. De wet regelt ook de schaal van het samenwerkingsverband: de veiligheidsregio stemt overeen met de politieregio. De korpsbeheerder (meestal de burgemeester van de grootste gemeente in de regio) is voorzitter van de veiligheidsregio.

De veiligheidsregio dient de volgende taken te verrichten⁴:

- a) het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- b) het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- c) het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid (brandweezorg);
- d) het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- e) het instellen en in stand houden van een brandweer;
- f) het instellen en in stand houden van een GHOR;
- g) het voorzien in de meldkamerfunctie;
- h) het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- i) het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de onder d, e, f, en g genoemde taken.

De taken die de veiligheidsregio verricht zijn niet nieuw, maar worden van gemeenten overgenomen en op regionale schaal uitgevoerd.

2.4 Financiering

De veiligheidsregio wordt hybride gefinancierd. De veiligheidsregio wordt grotendeels door de deelnemende gemeenten gefinancierd. Van rijkswege wordt een tegemoetkoming aan de veiligheidsregio verleend in de kosten die voortvloeien uit de uitoefening van taken die bij de gemeenschappelijke regeling worden overgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio, het BDUR-budget. Het totaalbedrag dat een regio op grond van het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (BDUR) krijgt vormt één lumpsum. De bijdrage van het Rijk is additioneel op het gemeentelijk aandeel, is niet kostendekkend en niet gebonden aan afzonderlijke taken.⁵ Volgens de Memorie van Toelichting op de Wet veiligheidsregio's wordt de mogelijkheid geopend om in de

⁴ Artikel 10 van het Wetsvoorstel veiligheidsregio's, Eerste Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 117, A.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3, p. 85.

toekomst de financiering van rijkswege te koppelen aan specifiek te formuleren prestaties, aangevuld op de reguliere verdeelsystematiek. Deze prestaties liggen op de terreinen waarop in deze wet of in de lagere regelgeving input- en outputeisen zijn of kunnen worden geformuleerd.⁶

Wat betreft de ontvangst en besteding van de bijdrage wordt geen andere verantwoording en controle gevraagd dan hetgeen de regio's toch moeten aanleveren in het kader van een gemeenschappelijke regeling. Sinds de wijziging van het BDUR in 2005 is het accent verschoven van financieel-administratief toezicht naar meer beleidsmatig inzicht door te kijken naar de activiteiten van de regio's, de daarmee gerealiseerde prestaties en beoogde effecten. BZK wil door middel van prestatiesturing "meer waar voor zijn geld" krijgen.

Volgens de Memorie van Toelichting genereert de Wets veiligheidsregio's in beginsel geen additionele uitgaven.⁷ In het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten is afgesproken dat ten behoeve van de rampenbestrijding en de veiligheidsregio's het BDUR-budget substantieel wordt verhoogd. Dit gaat niet ten koste van de bijdrage aan het gemeentefonds. Het financieringsstelsel blijft gebaseerd op hybride financiering.⁸

2.5 Kwaliteitseisen⁹

De kwaliteitseisen in de *Wet veiligheidsregio's* komen voor een aantal onderdelen overeen met die uit de huidige wet- en regelgeving zoals eisen te stellen met betrekking tot personeel en materieel. In de nieuwe situatie worden bovendien nadere kwaliteitseisen gesteld aan de voorbereiding van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het gaat daarbij in ieder geval om een basisniveau dat door de Minister van BZK wordt vastgesteld ten aanzien van de melding en alarmering, de op- en afschaling, de leiding en coördinatie en het informatiemanagement.

Uit verschillende onderzoeken door onder andere de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) komt naar voren dat de kwaliteit van een aantal kritische multidisciplinaire processen binnen de rampenbestrijding onvoldoende is geborgd. Bij het verbeteren van de kritische processen worden minder vrijblijvendheid, meer uniformiteit, een minimum prestatieniveau en een toetsingskader voor de IOOV als uitgangspunten gehanteerd.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3, p. 50.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3, p. 51.

⁸ *Samen aan de slag*. Bestuursakkoord rijk en gemeenten, 4 juni 2007, p. 42.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3, p. 34-35.

De wet voorziet in een aantal mogelijkheden om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur dan wel bij ministeriële regeling kwaliteitseisen te stellen aan:

- de organisatie van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing;
- het opleidingsniveau en de geoefendheid van het personeel dat werkzaam is in een meldkamer;
- de informatie- en communicatiehuishouding van de veiligheidsregio;
- het kwaliteitszorgsysteem van de regio;
- het brandweer- en reddingsmaterieel; en
- bedrijfsbrandweren.

In het *Besluit veiligheidsregio's* worden voorschriften gegeven over de inrichting van de organisatie en de uitvoering van de taken door de veiligheidsregio's. Hierbij is het uitgangspunt dat de veiligheidsregio's primair verantwoordelijk zijn voor de inrichting van de brandweer, de GHOR en de meldkamer en voor de organisatie van de rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening.

De eisen van het besluit hebben als doel een hoger veiligheidsniveau te bereiken en uniformiteit bij het leveren van bijstand te waarborgen. De eisen zien toe op de organisatie die nodig is bij een ramp of crisis waarbij een onmiddellijke en volledige inzet van de organisatie voor de rampenbestrijding en crisisorganisatie noodzakelijk is. Deze eisen hebben dan ook niet alleen betrekking op de organisatie van de brandweer en de geneeskundige hulpverlening, maar ook op politie en, voor zover het gaat om bevolkingszorg, op gemeenten.

Een deel van de voorschriften komt voort uit eerdere wetgeving, andere bepalingen zijn nieuw, onder andere regels over:

- de brandweer en de voor de brandweer vast te stellen opkomsttijden, de GHOR en de meldkamer;
- de organisatie van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening;
- de gemeentelijke bevolkingszorg in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In het *Besluit personeel veiligheidsregio's* worden de functies opgesomd voor de brandweer, de bedrijfsbrandweer, de GHOR en de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het stelsel van rangen wordt vervangen door een stelsel van functies. Het besluit legt een functiegericht stelsel vast om de basiskwaliteit van het brandweerpersoneel te waarborgen. De aanleiding voor deze wijziging is onder andere de wens om te komen tot expliciete kwaliteitsnormen per functie.

De belangrijkste kwaliteitseis die het besluit stelt is dat het bestuur van de veiligheidsregio dan wel het college van burgemeester en wethouders er zorg voor draagt dat personen die deze functies vervullen voldoen aan de wettelijke regels. Daarnaast moet het bestuur van de veiligheidsregio dan wel het college van burgemeester en wethouders ervoor zorgen dat het personeel van de brandweer vakbekwaam wordt (opleiden en zonodig examineren) en gedurende de gehele loopbaan vakbekwaam blijft (bijscholen en oefenen).

2.6 Regionalisering in de praktijk

Vooruitlopend op de invoering van de wet hebben van de 25 veiligheidsregio's in oprichting er 19 een convenant afgesloten met de Minister van BZK om de rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren en de brandweer regionaal te organiseren. Voor de minister zijn de convenanten een middel om de kwaliteit van de brandweezorg en de rampenbestrijding en crisisbeheersing structureel te borgen. De kwaliteit van personeel en materieel is daar een cruciaal onderdeel van. De ophoging van het BDUR-budget in 2008 en 2009 vond plaats via de bijdrage aan deze convenanten.¹⁰

Een vast onderwerp in de convenanten is de regionalisering van de brandweer. Dit betekent dat bij een regionaal brandweerkorps de brandweertaken van de gemeenten overgedragen worden aan de regio die daarbij volledig verantwoordelijk wordt voor ál het personeel dat brandweertaken uitvoert. Daaruit volgt dat ál het personeel in regionale dienst moet zijn.

¹⁰ Najaarscirculaire Brede DoelUitkering Rampenbestrijding voor 2009, kenmerk 2009-0000534171, 24 november 2008, p. 4.

3.

Beoordeling

3.1 De Financiële-verhoudingenwet

De Financiële-verhoudingenwet (Fvw) brengt met zich dat het Rijk rekenschap geeft van de financiële gevolgen van zijn beleid voor decentrale overheden. Een dergelijke bepaling is mede van belang gezien de grote financiële afhankelijkheid van decentrale overheden van het Rijk. Niet uitsluitend bij wettelijke taken, maar in den brede dient het Rijk zich rekenschap te geven of en zo ja welke kosten het beleid met zich mee brengt voor decentrale overheden. Zo ja, dan dienen die financiële gevolgen met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd te zijn. Dat houdt in dat door de minister die het aangaat zo goed mogelijk zal moeten worden aangegeven wat de financiële consequenties zijn. Indien een cijfermatige onderbouwing door het ontbreken van bepaalde gegevens moeilijk te geven is, dient hiervan in de toelichting melding te worden gemaakt.¹¹

De kern van artikel 2 Fvw is dat wanneer decentrale overheden nieuwe taken krijgen toebedeeld of de taken wijzigen door rijksbeleid, het Rijk moet aangeven uit welke bron van inkomsten decentrale overheden de uitgaven aan deze taak kunnen bekostigen. Dat betekent niet per se dat er voor de nieuwe taken extra geld beschikbaar komt in het gemeentefonds of via een specifieke uitkering. Het Rijk moet de bekostigingswijze aangeven, bijvoorbeeld door te bepalen dat decentrale overheden hun extra kosten moeten dekken door hun belastingen of heffingen te verhogen of door andere verplichtingen van de decentrale overheden te laten vervallen waardoor er middelen in de decentrale begrotingen vrijvallen. In de praktijk leidt toepassing van artikel 2 Fvw regelmatig tot misverstanden bij decentrale overheden. Zij verwachten dat nieuwe taken altijd financieel worden gecompenseerd. Ook worden algemeen geldende wijzigingen in de kostenstructuur van decentrale overheden die hen verplichten om hogere kosten voor de bedrijfsvoering te maken door hun algemene karakter niet expliciet gecompenseerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de financiële gevolgen van pensioenwetgeving, arbo-wetgeving (de Arbeidsomstandighedenwet) of aanpassingen in de Algemene wet bestuursrecht die ook leiden tot kostenstijgingen bij het Rijk. Via het accres worden die dan geacht automatisch te worden gecompenseerd.

Wanneer echter landelijke prioriteit aan een bepaald beleidsdossier wordt gegeven, zoals het op orde brengen van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het naar behoren functioneren

¹¹ Zie ook de Memorie van toelichting op de Financiële-verhoudingswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 552, nr. 3.

van de veiligheidsregio's, acht de Raad het de verantwoordelijkheid van het Rijk om de hogere kosten van decentrale overheden te vergoeden. De Raad interpreteert in zo'n geval de bepaling van artikel 2 Fvw in het licht van de vergoeding door het Rijk van de kosten van medebewindstaken (artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet).¹² In het geval van de Wet veiligheidsregio's en het daarop steunende Besluit veiligheidsregio en Besluit personeel veiligheidsregio betekent dit dat de Minister van BZK niet alleen verantwoording draagt voor de financiële gevolgen die rechtstreeks voortvloeien uit de invoering van de regelgeving, maar ook verantwoordelijk is voor de meerkosten van het beleid in den brede, bijvoorbeeld de meerkosten voor veiligheidsregio's en/of gemeenten die in dit verband samenhangen met de verplichtingen ingevolge de Arbeidsomstandighedenwet.

3.2 Hybride financiering

In zijn advies van 31 oktober 2006 over de bekostigingswijze van veiligheidsregio's stelde de Raad zich op het standpunt dat rechtstreekse bekostiging van de veiligheidsregio's door het Rijk is aangewezen nu er op grond van het voorliggende wetsvoorstel sprake is van een versterking van de sturingsmogelijkheden van het Rijk en van verstrekkende verplichte overdracht van lokale taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar het niveau van de veiligheidsregio. De Raad houdt aan dit standpunt vast, maar hanteert in dit advies voor de beoordeling van het geschil het uitgangspunt van hybride financiering zoals dat door partijen wordt gehuldigd.

3.3 Het BDUR-budget

De hybride financieringsstructuur (zie hiervóór, onder 2.4) heeft gevolgen voor de systematiek van financiering. De tegemoetkoming van het Rijk in de kosten van taken van het bestuur van de veiligheidsregio is additioneel op het gemeentelijk aandeel, is niet kostendekkend en is niet gebonden aan afzonderlijke taken. De begroting van de veiligheidsregio wordt sluitend gemaakt door de bijdrage van de gemeenten.

3.4 Het bestuursakkoord

De verhoging van het BDUR-budget is bedoeld om een impuls te geven aan verbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de invoering van de veiligheidsregio's. Dat is de kern van de afspraak in het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten van 4 juni 2007. Naar de interpretatie van de Raad zijn de middelen die volgens het bestuursakkoord beschikbaar worden gesteld bestemd om bij te dragen aan het voldoen aan de kwaliteitseisen die de Wet veiligheidsregio's en daarop steunende

¹² Zie ook Raad voor de financiële verhoudingen, *Tien jaar financiële verhoudingen. Een evaluatie van de Financiële-verhoudingwet 1997-2007*, Den Haag, 31 oktober 2007, p. 28-32.

regelgeving (het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's) stellen.

3.5 *Geschil*

Partijen verschillen van inzicht over de financiële gevolgen van de wet en de besluiten inzake de invoering van de veiligheidsregio's. Kort samengevat vindt de minister dat de structurele verhoging van het BDUR-budget per 2011 met € 42 miljoen volstaat om de financiële gevolgen te dekken; VNG, NVBR en GHOR Nederland claimen bovenop deze verhoging aanvullende financiële middelen van bijna € 38 miljoen. Voor een nadere toelichting en onderbouwing van de standpunten wordt verwezen naar Bijlage II.

3.6 *Beoordeling van het geschil*

Voor de beoordeling van het geschil hanteert de Raad drie criteria.

- In de eerste plaats toetst de Raad of de financiële gevolgen rechtstreeks voortvloeien uit de invoering van de regelgeving, dan wel of de meerkosten het gevolg zijn van het beleid inzake het op orde brengen van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het naar behoren functioneren van de veiligheidsregio's in den brede: is er sprake van een nieuwe of gewijzigde taak?
- In de tweede plaats toetst de Raad of het Rijk, in casu de Minister van BZK, in voldoende mate heeft aangegeven uit welke bron nieuwe of door rijksbeleid gewijzigde taken van de veiligheidsregio kunnen worden bekostigd.
- Ten derde toetst de Raad – marginaal – of de gestelde kosten voldoende zijn onderbouwd.

De Raad beoordeelt het geschil puntsgewijs volgens de adviesaanvraag, waarbij hij zoveel mogelijk de structuur aanhoudt van de claim zoals die door NVBR en GHOR Nederland is gesteld.

Ten aanzien van de financiële gevolgen van de Wet veiligheidsregio's

Wat betreft *planvorming en advisering* meent de Raad dat dit geen nieuwe taak is, maar een verschuiving van de verantwoordelijkheid van de gemeente naar de regio, een beweging die mogelijk zelfs een besparing kan opleveren. Immers hoeven er geen 430 gemeentelijke plannen te worden opgesteld, maar kan worden volstaan met 25 plannen. Van een taakverzwaring is de Raad niet overtuigd. De claim voor planvorming en advisering van € 10 miljoen treft dan ook geen doel. De Raad leest de reactie van de minister op dit onderdeel zo, dat de bekostiging van deze taak moet worden gezocht in de bijdrage van de gemeenten aan de veiligheidsregio's. Daarmee is genoegzaam voldaan aan het vereiste dat moet worden aangegeven uit welke bron de taak kan worden bekostigd.

Tot een beoordeling van de onderbouwing van de kosten komt de Raad gelet op het vorenstaande niet meer toe.

Ten aanzien van het *kwaliteitszorgsysteem* is de Raad van mening dat nu dit een wettelijke taak is krachtens artikel 23 van de Wet veiligheidsregio's, de financiële gevolgen rechtstreeks voortvloeien uit de wet en dat overigens de meerkosten het gevolg zijn van geprioriteerde rijksbeleid inzake het op orde brengen van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het naar behoren functioneren van de veiligheidsregio's. Dit brengt met zich dat naar het oordeel van de Raad de minister de kosten van het kwaliteitszorgsysteem dient te vergoeden. De Raad begrijpt dat voor zover het de ontwikkeling van het kwaliteitszorgsysteem betreft dit ook is gebeurd: geen bekostiging uit het BDUR-budget maar wel door BZK gesubsidieerd. Wat de structurele lasten betreft is de Raad niet overtuigd van de onderbouwing van deze kosten (€ 7,5 miljoen) door NVBR en GHOR Nederland. De Raad volgt de redenering van de minister dat er momenteel al sprake is van het verzamelen van gegevens en dat de mogelijkheid van centraal beheer perspectief biedt voor een kostenbewuste benadering van het kwaliteitszorgsysteem. Dit brengt de Raad tot de conclusie dat nader onderzoek nodig is naar de kostenstructuur van de structurele lasten van het kwaliteitszorgsysteem, op grond waarvan de minister moet aangeven uit welke bron deze taak op meest doelmatige wijze kan worden bekostigd. De Raad zal ten aanzien hiervan een aanbeveling doen.

De taak om periodiek een kostenevaluatie en een visitatie te verrichten (de post *financiële bepalingen*) is door een amendement van de Tweede Kamer in de Wet veiligheidsregio's opgenomen en beoogt in het bredere kader van kwaliteitszorg in de wet een verplichting tot periodieke systematische vergelijking tussen de veiligheidsregio's en periodieke collegiale toetsing vast te leggen. De Raad acht dit niet alleen een rechtstreeks gevolg van een wettelijke bepaling (artikel 56 van de Wet veiligheidsregio's), maar beschouwt dit ook als een kwaliteitsvereiste die past binnen het rijksbeleid om de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op orde te brengen en de veiligheidsregio's naar behoren te laten functioneren. Deze uitdrukkelijke wettelijke verplichting wijkt daarmee af van de gangbare redenering dat benchmarking en visitatie tot de normale bedrijfsvoering mag worden gerekend. Ook hiervoor geldt dat de minister de kosten moet vergoeden, maar dat de onderbouwing van het bedrag van € 1 miljoen nader moet worden onderzocht. Op grond daarvan moet de minister aangeven uit welke bron deze taak op meest doelmatige wijze kan worden bekostigd. De Raad zal ten aanzien hiervan een aanbeveling doen.

Ten aanzien van de financiële gevolgen van het Besluit personeel veiligheidsregio's

Tussen de minister en VNG, NVBR en GHOR Nederland bestaat overeenstemming over de financiële gevolgen van het Besluit personeel veiligheidsregio's, beide partijen gaan uit van een totaalbedrag van € 13,1 à € 13,4 miljoen uit de *Cebeon-rapportage* dat moet worden bekostigd uit het BDUR-budget. De Raad plaatst wel een overweging bij de meerkosten voor veiligheidsregio's en/of gemeenten die in verband met de invoering van de wetgeving rondom veiligheidsregio's (kunnen) samenhangen met de verplichtingen ingevolge de Arbeidsomstandighedenwet. De Raad is van mening dat de prioriteit die het Rijk legt bij de kwaliteitseisen die worden gesteld aan het personeel in de functies voor de brandweer, de bedrijfsbrandweer, de GHOR en de organisatie van de rampenbestrijding dermate groot is, dat ook financiële gevolgen om te voldoen aan de eisen van de Arbeidsomstandighedenwet voor rekening dienen te komen van het Rijk. Het onderzoek van Cebeon geeft over deze kosten geen uitsluitsel. De Raad vindt dat de Minister van BZK opdracht moet geven voor nader onderzoek naar de meerkosten in verband met de Arbeidsomstandighedenwet, en deze meerkosten moet vergoeden uit het BDUR-budget. Hij zal ten aanzien hiervan een aanbeveling doen.

Met de minister is de Raad van mening dat de onderbouwing van de post *overige opleidingen* (totaal € 3,5 miljoen) ontbreekt. Om die reden kan de claim geen stand houden. Wat de kosten voor duikopleidingen betreft stelt de minister zich op het standpunt dat de wet hiertoe geen verplichting bevat. Dat laat volgens de Raad echter onverlet dat deze kosten moeten worden gezien in het licht van het rijksbeleid inzake het op orde brengen van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het naar behoren functioneren van de veiligheidsregio's. Daarvan getuigen ook de inspecties van de IOOV en de Arbeidsinspectie (met het oog op de arbeidsomstandigheden) die oproepen tot het beter organiseren van brandweerdruiken. Anders dan de minister is de Raad van mening dat de kosten van duikopleidingen door het Rijk moeten worden vergoed. Voor de hand ligt dat bekostiging geschied vanuit het BDUR-budget. Hij zal daartoe een aanbeveling doen.

Ten aanzien van de financiële gevolgen van het Besluit veiligheidsregio's

Op grond van de inventarisatie heeft het Ministerie van BZK de financiële consequenties van het Besluit veiligheidsregio's voor alle 25 regio's tezamen berekend en de ramingen ten aanzien van piketregelingen informatiemangers en voorlichtingsfunctionarissen gesteld op € 1,75 miljoen en € 0,875 miljoen. De Raad begrijpt dat de claim van NVBR en GHOR Nederland met betrekking tot *piketregelingen functionarissen* hierop ziet. Aldus houdt de Raad aan dat de financiële gevolgen van het

Besluit veiligheidsregio's kunnen worden bekostigd uit het BDUR-budget zoals door BZK geraamd.

De Raad is niet overtuigd van de berekening van kosten voor de inrichting van de *meldkamer*. Daarnaast is het de Raad uit niets gebleken dat er een toerekening van 50% aan de politieregio en 50% aan de veiligheidsregio zou moeten plaatsvinden. Dat de kosten hoog zouden zijn omdat de meldkamer een cruciale rol speelt in de alarmering- en opschalingprocedure overtuigt ook niet: een cruciale rol betekent niet per se hoge kosten. De Raad vindt de onderbouwing van de claim van € 12,5 miljoen dermate twijfelachtig dat om die reden alleen al de claim geen *stand kan houden*. Ten slotte acht de Raad de claim niet erg waarachtig gelet op de uitspraken van de minister over de wenselijkheid van één meldkamer in haar brief van 9 februari 2010 aan het Veiligheidsberaad.¹³

Over het totaalbedrag voor de functie van *adviseur gevaarlijke stoffen* (€ 2,5 miljoen) verschillen partijen niet van mening.

Met betrekking tot de kosten van het *netcentrisch werken* stelt de Raad vast dat NVBR en GHOR Nederland enerzijds, en de minister anderzijds verschillende zienswijzen hebben over de financiële gevolgen, dat er verwarring bestaat over welk bedrag het precies gaat¹⁴, maar dat partijen beide uitgaan van een bedrag voor exploitatie of kosten van beheer van € 2,5 miljoen dat ten behoeve van netcentrisch werken moet worden bekostigd uit het BDUR-budget. De Raad aanvaardt dit bedrag als het bedrag waar partijen het over eens zijn en laat het overige rusten nu een onderbouwing van de zijde van NVBR en GHOR Nederland ontbreekt over de overige precieze kosten van het regionaal beheer.

Over het totaalbedrag voor de functie van de *CBRN steunpuntregio's* (€ 1,05 miljoen) verschillen partijen niet van mening.

Ten aanzien van de overige zaken

De algemene korting op de rijksbijdrage (*korting op subsidies*, € 2,128 miljoen) volgt rechtstreeks uit kabinetsmaatregelen. De Raad begrijpt uit de reactie van de minister op de claim van NVBR en GHOR Nederland dat het BDUR-budget vanaf een volgende kabinetsperiode niet meer behoort tot de grondslag voor subsidietaakstellingen. Hij concludeert daaruit dat de korting vanaf een volgende kabinetsperiode niet meer wordt toegepast.

¹³ Bijlage bij brief van de Minister van BZK aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 17 februari 2010, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 117, nr. 38.

¹⁴ Zie ook noot 21.

Wat betreft de claim aangaande *materieel* (€ 2 miljoen) is de Raad het eens met de minister dat het voorbarig is deze claim te stellen nu een nieuwe visie op het materieelbeleid nog niet is ontwikkeld en de vraag over budgetoverheveling nog niet is beantwoord.

Uit het beleid van de minister (juniculaire BDUR 2008) blijkt dat het BDUR-budget ruimte biedt om daaruit ook de Raad MIV te financieren. In de reactie op de claim van NVBR en GHOR Nederland betwist de minister ook niet dat het bedrag van in totaal € 3,75 miljoen niet moet worden bekostigd uit het BDUR-budget. Hieruit concludeert de Raad dat de gestelde claim wordt aanvaard.

De claim dat verbetering van de prestaties van C2000 tot hogere landelijke beheerskosten ad € 1 miljoen leiden die ten laste komen van het BDUR-budget treffen geen doel nu de kosten, naast een uitname uit het gemeentefonds, worden gefinancierd uit de begroting van BZK.

Met de minister is de Raad het eens dat het prematuur is nu uitspraken te doen over de financiële gevolgen van het beëindigen van het beheerscontract per 2014 van het *paging netwerk* P2000, een onderdeel van het C2000-netwerk. Niettemin heeft de minister al aangegeven dat de kosten betaald moeten worden uit de begrotingen van de hulpdiensten. Met NVBR en GHOR Nederland is de Raad van mening dat dit gegeven contrasteert met de financiering van C2000 uit de begroting van BZK. Nu dit onderdeel van C2000 kennelijk niet meer zal worden gefinancierd uit de begroting van BZK – waarmee de facto de financieringsstructuur komt te wijzigen –, is het naar het oordeel van de Raad passend dat de minister aangeeft uit welk budget de bekostiging dan moet plaatsvinden.

Ten aanzien van de bekostiging van het *Veiligheidsberaad* (voorlopig gesteld op € 1 miljoen) beschikt de Raad over onvoldoende informatie om een uitspraak over te kunnen doen.

De Raad volgt de redenering van de minister dat *competentieverricht opleiden van officieren* al onderdeel uitmaakt van de huidige regelgeving en er in de nieuwe wet- en regelgeving geen aanvullende eisen zijn gesteld die financiële gevolgen zouden hebben. Dit betekent dat er naar het oordeel van de Raad geen sprake is van een nieuwe of gewijzigde taak.

In de volgende tabel is de beoordeling van het geschil door de Raad als volgt samengevat:

	<i>Claim</i>	<i>Taak</i>	<i>Bron</i>	<i>Onder- bouwing</i>	<i>Bedrag</i>
1. Wet veiligheidsregio's					
1.1 planvorming en advisering	5.000.000	Nee	Gem.		
1.2 overige adviseringen	5.000.000	Nee	Gem.		
1.3 kwaliteitszorgsystemen	7.500.000	Ja	?	Nee	Nader te onderzoeken
1.4 financiële bepalingen	1.000.000	Ja	?	Nee	Nader te onderzoeken
2. Besluit personeel veiligheidsregio's					
2.1 Cebeon-rapportage	13.500.000	Ja	BDUR	Ja	13.500.000
2.2 overige opleidingen	3.500.000	Ja*	BDUR	Nee	Nader te onderzoeken
<i>Arbeidsomstandigheden**</i>	Nader te onderzoeken	Ja	BDUR		Nader te onderzoeken
3. Besluit veiligheidsregio's					
3.1 piket-regelingen functionarissen	750.000	Ja	BDUR	Ja	2.625.000***
3.2 meldkamer: CMO en HMO functies	12.500.000	Nee		Nee	
3.3 adviseur gevaarlijke stoffen	2.500.000	Ja	BDUR	Ja	2.500.000
3.4 netcentrisch werken	7.125.000	Ja	BDUR	Ja	2.500.000
3.5 CBRN steunpuntregio's	1.050.000	Ja	BDUR	Ja	1.050.000
4. Overige					
4.1 korting op subsidies	2.128.000	Nee			
4.2 materieel	2.000.000	Nee			
4.3 Raad MIV	1.250.000	Ja	BDUR	Ja	1.250.000
Projecten Raad MIV	2.500.000	Ja	BDUR	Ja	2.500.000

4.4 C2000	1.000.000	Nee			
4.5 Paging netwerk	7.500.000	Nee	?		Wordt nader onderzocht
4.6. Veiligheidsberaad	1.000.000	?			?
4.7. competentie gericht opleiden officieren	3.000.000	Nee			
Totaal	79.803.000				25.925.000

Tabel 1: beoordeling geschil

*) Betreft duikopleidingen

***) Betreft financiële gevolgen door de Raad geconstateerd

****) Betreft berekening BZK

Al met al is de Raad van oordeel dat de claims van NBVR en GHOR Nederland grotendeels geen stand kunnen houden. Ten aanzien van de kosten van kwaliteitszorgsystemen (€ 7,5 miljoen), financiële bepalingen (€ 1 miljoen), duikopleidingen (€ 1 miljoen), het paging netwerk (€ 7,5 miljoen) en het Veiligheidsberaad (€ 1 miljoen) is de Raad echter van oordeel dat:

- de kosten het financiële gevolg zijn nieuw of gewijzigde taken op grond van wet- en regelgeving rondom de veiligheidsregio's (kwaliteitszorgsystemen en financiële bepalingen);
- de kosten moeten worden gezien in het licht van het rijksbeleid inzake het op orde brengen van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het naar behoren functioneren van de veiligheidsregio's (duikopleidingen); en
- er sprake is van een wijziging in de financieringsstructuur die met zich brengt dat de minister nader moet aangeven uit welk budget de bekostiging kan plaatsvinden (paging netwerk, Veiligheidsberaad).

Wel dient nader onderzoek worden gedaan naar de kostenstructuur. De Raad zal daartoe een aanbeveling doen.

Ten aanzien van het standpunt van de VNG

De Raad meent dat het standpunt van de VNG blijkt geeft van een te rigide interpretatie van artikel 2 Fvw. Niet iedere verandering in de wetgeving dient door de wetgever te worden gefinancierd (zie hiervoor, onder 3.1).

Voorts vindt de Raad dat voor zover er gemeenten zijn die aanspraak willen maken op de middelen van het BDUR-budget om te verzekeren dat gemeentelijk brandweerpersoneel aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet, deze gemeenten zich met hun claim tot de betreffende veiligheidsregio moeten wenden. De financieringssystematiek brengt immers met zich dat het BDUR-budget door het Rijk wordt verstrekt aan de veiligheidsregio's en dat deze daarover verantwoording afleggen.

4.

Conclusie

4.1 De toereikendheid van het BDUR-budget

De vraag of het BDUR-budget toereikend is kan op verschillende manieren worden beantwoord. Het BDUR-budget is gezien zijn aard niet kostendekkend en is daarmee per definitie niet toereikend voor de bekostiging van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Gelet op de hybride financieringsstructuur zal altijd een groot deel van de financiering van de veiligheidsregio voor rekening komen van de gemeenten. Of daarvoor de voeding van het gemeentefonds toereikend is, is geen onderwerp van dit advies.

Gevraagd werd naar de toereikendheid van het BDUR-budget in het licht van de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de decentrale overheden. Naar het oordeel van de Raad is de structurele verhoging van het BDUR-budget met € 42 miljoen vooralsnog voldoende substantieel om de financiële gevolgen op te vangen van rijksbeleid met betrekking tot het op orde brengen van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het naar behoren functioneren van de veiligheidsregio's. De meerkosten van het Besluit personeel veiligheidsregio's, de door Cebeon berekende (afgerond) € 13,5 miljoen, blijven binnen deze verhoging. Ook de raming van de meerkosten van het Besluit veiligheidsregio's, piketregelingen functionarissen, adviseur gevaarlijke stoffen, netcentrisch werken en CBRN steunpuntregio's, en de totale kosten van de Raad MIV (tezamen bijna € 12,5 miljoen), passen binnen de verhoging van het budget. Daarmee is € 26 miljoen ingevuld en resteert er een bedrag van € 16 miljoen.

De Raad vindt dat de prioriteit die het Rijk legt bij de kwaliteitseisen die worden gesteld aan het personeel in de functies voor de brandweer, de bedrijfsbrandweer, de GHOR en de organisatie van de rampenbestrijding dermate specifiek en groot is, dat ook financiële gevolgen om te voldoen aan de eisen van de Arbeidsomstandighedenwet voor rekening dienen te komen van het Rijk, en dat deze meerkosten moeten worden vergoed uit het BDUR-budget. Dat geldt ook voor de kosten van duikopleidingen. Ten aanzien van de kosten van kwaliteitssystemen en financiële bepalingen komt de Raad tot de conclusie dat de kosten het financiële gevolg zijn nieuw of gewijzigde taken op grond van wet- en regelgeving rondom de veiligheidsregio's. Ten aanzien van het paging netwerk en het Veiligheidsberaad is de Raad van oordeel dat er sprake is van een wijziging in de financieringsstructuur die met zich brengt dat de minister nader moet aangeven uit welk budget de bekostiging moet plaatsvinden. In

al deze gevallen dient nader onderzoek te worden gedaan naar de kostenstructuur.

4.2 Aanbevelingen

Gelet op hetgeen de Raad heeft overwogen ten aanzien van de financiële gevolgen van de wet- en regelgeving omtrent veiligheidsregio's beveelt hij de Minister van BZK aan:

- opdracht te geven voor nader onderzoek naar de meerkosten in verband met de Arbeidsomstandighedenwet en duikopleidingen, en deze meerkosten ten laste te laten komen van het BDUR-budget.
- opdracht te geven voor nader onderzoek naar de meerkosten van kwaliteitszorgsystemen en financiële bepalingen, en deze meerkosten te vergoeden; daarbij dient de minister een keuze te maken voor de meest doelmatige wijze van bekostiging.
- aan te geven uit welke bron van inkomsten de veiligheidsregio's de uitgaven aan het paging netwerk (die thans worden onderzocht) en het Veiligheidsberaad kunnen bekostigen.

4.3 Slotbeschouwing

In dit advies heeft de Raad een beoordeling gegeven van het verschil van inzicht tussen de Minister van BZK enerzijds en de VNG, NVBR en GHOR Nederland anderzijds, over de financiële gevolgen van de wet en de besluiten inzake de invoering van de veiligheidsregio's.

Geschilbeslechting is niet een gebruikelijke adviestaak van de Raad, maar wel een goede manier om tot een vergelijk te komen wanneer zich verschillende bestuurlijke opvattingen over financiële verhoudingen voordoen. Eén van de oorzaken daarvoor is volgens de Raad gelegen in het feit dat het stelsel van financiële verhoudingen onder druk komt te staan door diffuse arrangementen zoals hybride financieringsstructuren, maar bijvoorbeeld ook door het vervagen van het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen. De Algemene Rekenkamer waarschuwde daar recent nog voor in haar rapport *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid* van 9 december 2009.

In dit specifieke geval wil de Raad aandacht vragen voor twee kanten van de medaille van de huidige financieringsstructuur. De Raad neemt een vreemd soort spanning waar die het gevolg lijkt te zijn van de structurele verhoging van het BDUR-budget, bedoeld om een impuls te geven aan verbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de invoering van de veiligheidsregio's. Het BDUR-budget wordt als lumpsum beschikbaar gesteld en er is geen sprake van geormerkte bedragen voor specifieke taken. Dat lijkt op een vrij besteedbare specifieke uitkering voor een algemeen doel, maar voor bijna € 26 miljoen ligt het bedrag al vast

(weliswaar vrij besteedbaar, maar de facto genormeerd) om rijksbeleid te realiseren en voor het restant zich al lijkt af te tekenen voor welke taken - ook weer als gevolg van de opstelling van het Rijk - het geld is bestemd. Van een vrije besteding is dan nauwelijks meer sprake. En omdat de ophoging substantieel is, lokt dat bij verschillende partijen het gedrag uit om claims te leggen op deze middelen; een grote zak geld verleidt nu eenmaal. Tegelijkertijd schuilt er in de substantiële verhoging het gevaar dat er gemakzuchtig aanspraak op wordt gemaakt; er is immers toch genoeg? De Raad heeft oog voor het signaal van NVBR en GHOR Nederland dat er inmiddels andere partners in het veiligheidsdomein zijn - zoals politie en gemeenten - die ook gebruik willen maken van de rijksbijdrage. De Raad vraagt de Minister van BZK ook oog te hebben voor deze situatie. Daarbij realiseert de Raad zich dat de minister een dubbelrol heeft: die van beheerder van de financiële verhoudingen en die van vakminister die het beleidsdomein van rampenbestrijding en crisisbeheersing aangaat.

De andere kant van de medaille is dat hoe dan ook gezocht zal worden naar een bekostigingswijze van de taken van de veiligheidsregio, hetzij via het BDUR-budget, hetzij via het gemeentefonds. De beide geldstromen werken als communicerende vaten. Dat gaat ten koste van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en eenduidige financiële verhoudingen. Ook hier ligt volgens de Raad een rol voor de Minister van BZK om als verantwoordelijke voor de financiële verhoudingen in te staan voor duurzame financiële arrangementen die passen bij de verhouding tussen Rijk en decentrale overheden.

4.4 Hoe nu verder?

De Raad blijft met zijn adviezen - en nu ook met geschilbeslechting - waken voor het belang dat de principes van de financiële verhoudingen hoog worden gehouden. Over de bekostiging van de veiligheidsregio's verwacht de Raad in de toekomst meer te zullen adviseren.

In dit geval leidt de aard van het BDUR-budget (niet kostendekkend en additioneel aan het gemeentelijk aandeel) tot een terugkerende controverser tussen BZK en de veiligheidsregio's. Daarmee is niemand gediend. Partijen wordt daarom in overweging gegeven om tot een vergelijk te komen hoe men in de toekomst met oog voor elkaars belangen de bekostiging van de veiligheidsregio's denkt vorm te geven. Daarbij zijn volledige bekostiging door het Rijk óf volledige bekostiging via het gemeentefonds opties, die serieus moeten worden overwogen.

Bijlage I: Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Brief van de Minister van BZK van 15 december 2009 aan de Raad voor de financiële verhoudingen (adviesaanvraag met bijlagen).
2. Emailbericht met bijlage van het Ministerie van BZK aan de Raad van 16 februari 2010.
3. Emailbericht van de VNG aan de Raad van 3 maart 2010.
4. Brief met bijlagen van NVBR en GHOR Nederland van 8 maart 2010.
5. Emailbericht met bijlage van het ministerie van 25 maart 2010.

Het secretariaat van de Raad heeft gesprekken gevoerd met een afvaardiging van het Ministerie van BZK op 9 maart 2010 en een vertegenwoordiging van het Veiligheidsberaad, NVBR en GHOR Nederland op 12 maart 2010.

Bijlage II: Bevindingen

1. Geschil

Partijen verschillen van inzicht over de financiële gevolgen van de wet en de besluiten inzake de invoering van de veiligheidsregio's. Kort samengevat vindt de minister dat de structurele verhoging van het BDUR-budget per 2011 met € 42 miljoen volstaat om de financiële gevolgen te dekken; VNG, NVBR en GHOR Nederland claimen bovenop deze verhoging aanvullende financiële middelen van bijna € 38 miljoen.

2. Financiële gevolgen Besluit veiligheidsregio's: kosten opkomsttijden

De financiële gevolgen van het Besluit veiligheidsregio's zijn in opdracht van de Minister van BZK berekend door Cebeon.¹⁵ De berekening betrof feitelijk de gevolgen van voorgeschreven opkomsttijden. De uitkomst van het onderzoek was dat het voldoen aan de opkomsttijden landelijk een totaalbedrag van ongeveer € 250 miljoen aan meerkosten met zich zou brengen. De investeringen zouden vooral moeten worden gepleegd in dunbevolkte gebieden met beperkte brandrisico's. Voor een relatief beperkte verhoging van de brandveiligheid zou onevenredig hoge kosten dienen te worden gemaakt. Daarnaast is het Veiligheidsberaad van mening dat het stelsel van opkomsttijden onvoldoende recht doet aan de lokale en regionale verantwoordelijkheid voor brandweezorg. Gelet hierop is ervoor gekozen om in het Besluit veiligheidsregio's *geen* verplichte norm voor opkomsttijden op te nemen, maar dat het de bevoegdheid van het bestuur is een afweging te maken in welke gebieden welke opkomsttijden gelden.¹⁶ Daardoor zijn de financiële gevolgen van hoofdstuk 3, paragraaf 2, van het Besluit veiligheidsregio's de facto niet meer aan de orde en maken zij geen onderdeel uit van het geschil tussen partijen.¹⁷

3. Financiële gevolgen Besluit personeel veiligheidsregio's: kosten personeel

Ook de financiële gevolgen van het Besluit personeel veiligheidsregio's zijn berekend door Cebeon.¹⁸ Centraal hierin staan de structurele financiële effecten, los van mogelijke incidentele effecten. Het gaat om de financiële gevolgen van het vakbekwaam *worden* en het vakbekwaam *blijven* van het personeel. De totale kosten voor brandweer bedragen € 12,3 miljoen, voor GHOR € 0,7 à 1,0 miljoen, en voor multidisciplinaire functies € 0,1 miljoen.

¹⁵ Cebeon, *Financiële gevolgen concept Besluit veiligheidsregio's. Verkenning kosteneffecten opkomsttijden*, eindrapport 526008-012, 24 maart 2009.

¹⁶ Brief van de Minister van BZK aan de VNG van 20 april 2009.

¹⁷ Brief van de Minister van BZK aan de Raad voor de financiële verhoudingen van 15 december 2009.

¹⁸ Cebeon, *Financiële gevolgen concept Besluit personeel veiligheidsregio's*, eindrapport 526008-011, 24 maart 2009.

In zijn rapportage heeft Cebeon een voorbehoud gemaakt over de meerkosten van het nieuwe opleidingsstelsel volgens het Besluit personeel veiligheidsregio's. Zonder nader onderzoek kan het bedrag *niet direct / volledig* worden toegeschreven aan het besluit. De effecten vloeien ook voort onder meer uit lopende ontwikkelingen en de eigen keuzes van het veld ten aanzien van de invulling van bepaalde componenten, mede in relatie tot de Arbeidsomstandighedenwet.¹⁹

Tussen de minister en VNG, NVBR en GHOR Nederland bestaat overeenstemming over de financiële gevolgen van het Besluit personeel veiligheidsregio's, beide partijen gaan uit van een totaalbedrag van € 13,1 à € 13,4 miljoen.²⁰

4. Standpunt NVBR en GHOR Nederland

Bij brief van 8 maart 2010 claimen NVBR en GHOR Nederland dat uit de verhoging van het BDUR-budget de volgende kosten moeten worden gefinancierd:

1. Wet veiligheidsregio's	
1.1 planvorming en advisering	5.000.000
1.2 overige adviseringen	5.000.000
1.3 kwaliteitszorgsystemen	7.500.000
1.4 financiële bepalingen	1.000.000
2. Besluit personeel veiligheidsregio's	
2.1 Cebeon-rapportage	13.500.000
2.2 overige opleidingen	3.500.000
3. Besluit veiligheidsregio's	
3.1 piketregelingen functionarissen	750.000
3.2 meldkamer: CMO en HMO functies	12.500.000
3.3 adviseur gevaarlijke stoffen	2.500.000
3.4 netcentrisch werken	7.125.000
3.5 CBRN steunpuntregio's	1.050.000
4. Overige	
4.1 korting op subsidies	2.128.000

¹⁹ Cebeon, *Financiële gevolgen concept Besluit personeel veiligheidsregio's*, p. 8-10.

²⁰ In hun brief van 9 juni 2009 aan de het Veiligheidsberaad hebben NVBR en GHOR Nederland de Cebeon-berekeningen overgenomen.

4.2 materieel	2.000.000
4.3 Raad MIV	1.250.000
Projecten raad MIV	2.500.000
4.4 C2000	1.000.000
4.5 Paging netwerk	7.500.000
4.6. Veiligheidsberaad	1.000.000
4.7. competentiegericht opleiden officieren	3.000.000
Totaal	79.803.000

Tabel 2: Claim NVBR en GHOR Nederland

5. Nadere toelichting standpunt NVBR en GHOR Nederland

In een notitie van 8 maart 2010 hebben NVBR en GHOR Nederland hun claims nader onderbouwd.

Planvorming en advisering betreffen de overheveling van werkzaamheden van de gemeente naar de veiligheidsregio en een verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing. Het verleggen van taken naar de veiligheidsregio houdt tevens een verzwaring van taken in. De noodzakelijke geachte structurele capaciteit wordt mede als gevolg van de taakverzwaring geraamd op € 200.000 per regio. De kosten voor de verbetering van de adviesfunctie van de veiligheidsregio's wordt ook op € 200.000 per regio geraamd. In totaal is voor planvorming en advisering € 10 miljoen nodig.

Gemeentelijke en regionale brandweerkorpsen zullen een *kwaliteitszorgsysteem* moeten ontwikkelen, onderhouden en beheren om te voldoen aan de voorwaarden die de wet stelt (artikel 23) om de kwaliteit van de brandweer te verhogen. De incidentele kosten zijn gesubsidieerd door het ministerie, de structurele kosten komen ten laste van de veiligheidsregio's en worden geraamd op € 7,5 miljoen per jaar. Het bedrag per regio (€ 300.000) bestaat uit uitbreiding van de formatie ten behoeve van de projecten Aristoteles (een systeem van prestatiemeting en -verantwoording) en Cicero (een meerjarenvissie op de kwaliteit van de brandweer), en de aankoop, beheer en licentiekosten van een managementinformatiesysteem.

Nieuw in de wet is de *financiële bepaling* dat eenmaal in de drie jaar een kostenevaluatie wordt verricht en eenmaal in de vijf jaar een visitatie wordt verricht. De kosten worden geraamd op ongeveer € 40.000 per regio per jaar (totaal € 1 miljoen).

Het totaalbedrag voor het personeel van de veiligheidsregio's betreft de *Cebeon-rapportage*, afgerond op € 13,5 miljoen.

De kosten voor *overige opleidingen* waren door Cebeon nog niet uitgewerkt. De kosten voor organisatie van leerwerkplekbegeleiding en duikopleidingen zijn geraamd op € 3,5 miljoen.

De toename van de kosten voor *piketregelingen* als gevolg van de kwaliteitseisen die in het Besluit veiligheidsregio's zijn opgenomen ten aanzien van de opkomsttijden van diverse functionarissen zijn gesteld op € 750.000.

De kosten voor de inrichting van de *meldkamer* worden geraamd op € 500.000 per meldkamer per jaar voor de inrichting van de functies Coördinator Melding en Opschaling (CMO) en Hoofd Melding en Opschaling (HMO); de kwaliteitseisen gesteld aan het personeel bedragen eveneens structureel € 500.000 per jaar. De meerkosten lopen landelijk gezien op tot € 25 miljoen: 50% hiervan komt voor rekening van de politieregio, 50% voor de veiligheidsregio (€ 12,5 miljoen). De kosten zijn hoog omdat de meldkamer een cruciale rol speelt in de alarmering- en opschalingprocedure.

Nieuw volgens artikel 4 van het Besluit veiligheidsregio's is de functie van de *adviseur gevaarlijke stoffen* (stafcapaciteit ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen). De specifieke kosten bedragen € 100.000 per regio per jaar, landelijk gezien € 2,5 miljoen.

Netcentrisch werken is een project dat met subsidie van het Ministerie van BZK is opgestart. De kosten van aanschaf en exploitatie voor het eerste jaar worden door het ministerie betaald. De structurele jaarlijkse kosten daarna worden geschat op ruim € 7 miljoen.²¹ De helft daarvan zou door politieregio's worden betaald, de andere helft door brandweer en GHOR gezamenlijk, aldus een financieringsvoorstel van de Raad MIV uit 2008. Nadien heeft de Raad van Hoofdcommissarissen het standpunt ingenomen dat de exploitatiekosten voor netcentrisch werken geheel voor rekening van brandweer, GHOR en gemeenten dient te komen die daarvoor een

²¹ Over dit bedrag bestaat onduidelijkheid. Op basis van een inschatting van het ministerie werden deze kosten in de claim van NVBR en GHOR Nederland van 9 juni 2009 gesteld op ongeveer € 7 miljoen. Dit bedrag werd door het ministerie onder verwijzing naar de brief van de minister van 8 juli 2009 aan het Veiligheidsberaad gerectificeerd tot circa € 2,5 miljoen aan exploitatiekosten op jaarbasis. In de claim van 10 maart 2010 gaan NVBR en GHOR Nederland echter uit van ruim € 7 miljoen regionale structurele kosten waaraan de politie niet meebetaald. Ziet de Raad het goed, dan is echter in dit bedrag al begrepen de kosten voor *piketregelingen* (volgens de berekening van BZK € 2,625 miljoen), de *adviseur gevaarlijke stoffen* (stafcapaciteit OGS; € 2,5 miljoen) en resteert een bedrag aan exploitatiekosten van € 2,5 miljoen.

rijksbijdrage ontvangen. Na de implementatie komen de landelijke beheerskosten (€ 2,5 miljoen) voor rekening van de regio's. Daarnaast zijn er nog risico's aan het project verbonden die niet zijn afgedekt.

De tegemoetkoming van € 1.050.000 aan de *CBRN steunpuntregio's* (zes regio's zijn aangewezen voor incidenten van chemische, biologische, radioactieve of nucleaire aard) zijn in de toegekende verhoogde rijksbijdrage verwerkt.

De *korting op subsidies* betreft een rijksbrede korting op subsidies. Het bezwaar hiertegen is dat de het BDUR-budget een doeluitkering is die niet thuishoort in de grondslag voor de subsidietaakstelling. Het pleidooi²² van de Minister van BZK bij de Minister van Financiën om het BDUR-budget buiten deze grondslag te houden heeft echter geen gehoor gevonden.

In het kader van *materieelbeleid* worden de kosten voor specifieke materieelbehoefte gedragen door het ministerie. Wanneer de veiligheidsregio's verantwoordelijk worden voor verwerving, verstrekking en beheer (landelijk naar schatting € 2 miljoen), ligt het in de rede het BDUR-budget hiermee te verhogen.

Aan de financiering van de bestuurscommissie informatievoorziening (*Raad MIV*) draagt het Rijk bij via het BDUR-budget. De structurele kosten worden op € 1.250.000 geraamd. De *projecten* meldkameruitwijksysteem, beheer landelijke aanbesteding randapparatuur, informatie architectuur sector veiligheid en geo-informatieprogramma worden begroot op ongeveer € 2,5 miljoen.

Begin 2010 heeft de minister aangegeven de prestaties van het *C2000* netwerk te willen verbeteren. Dit zal leiden tot hogere landelijke beheerskosten die worden geschat op € 1 miljoen.

Het beheerscontract van het *paging netwerk* P2000 loopt in 2014 af. De minister heeft aangegeven dat de kosten voor vervanging van dit bedrijfsmiddel kan worden bestreden uit de begrotingen van de hulpdiensten.²³ Maar de beheerskosten maakten tot nu toe deel uit van de C2000-begroting. Het aandeel van de brandweer hierin komt voor rekening van het ministerie. Uitgaande van het aandeel van de brandweer in de kosten van C2000 worden de kosten voor P2000 geschat op ongeveer € 7,5 miljoen.

²² Brief van 31 oktober 2008, kenmerk 2008-0000528373.

²³ Brief van 17 november 2009, kenmerk 2009-0000647902.

Het *Veiligheidsberaad* wordt gefinancierd door zowel de VNG als het ministerie. De kosten zullen voor een niet onbelangrijk deel gedekt moeten worden uit het verhoogde BDUR-budget. Voorlopig wordt uitgegaan van € 1 miljoen per jaar.

Aan directe opleidingskosten voor het *competentiegericht opleiden officieren brandweer* had het ministerie in 2005 € 5,5 miljoen in zijn begroting opgenomen (extrapolerend naar 2010: tussen de € 6 en € 6,5 miljoen). Het ministerie heeft aangegeven dat voor de nieuwe opleidingsstructuur € 3 miljoen beschikbaar is vanaf 2010. Uitgaande van een budget van meer dan € 6 miljoen ontstaat er dus een tekort van € 3 miljoen.

6. Standpunt VNG

Bij brief van 20 augustus 2009 heeft de VNG haar standpunt kenbaar gemaakt. De VNG hanteert het uitgangspunt dat de wetgever veranderingen in de wetgeving dient te financieren. Volgens de VNG is het om twee redenen niet mogelijk dat gemeenten de meerkosten voor de verhoogde uitgaven voor het brandweeronderwijs kunnen financieren uit de eerder toegezegde ophoging van de BDUR-budget vanaf 2010.

In de eerste plaats is het BDUR-budget beschikbaar voor geregionaliseerde brandweerkorpsen binnen de veiligheidsregio's, niet voor gemeentelijke brandweerkorpsen. Maar ook gemeenten die het brandweerpersoneel nog in gemeentelijke dienst hebben krijgen te maken met meerkosten door de invoering van het Besluit personeel veiligheidsregio's. Een werkwijze waarbij de regio vervolgens het geld weer onder gemeenten verdeelt, is omslachtig en ligt volgens de VNG niet voor de hand.

In de tweede plaats is in meerjarenbegrotingen van de veiligheidsregio's al een bepaalde besteding van het BDUR-budget voorzien. Gelet op de claims van NVBR en GHOR Nederland blijkt dat er nu al sprake van een "tekort" van iets meer dan € 19 miljoen.²⁴

De VNG pleit voor een toevoeging van de benodigde financiën aan het gemeentefonds, wat in lijn is met de huidige werkwijze (verlengd lokaal bestuur) en financiering (grootste deel van de financiering van veiligheidsregio's komt voor rekening van gemeenten) van de veiligheidsregio's.

²⁴ Dit betreft een berekening uit 2009. Aangepast aan de stand van zaken 2010 zou dit bedrag kunnen worden gesteld op bijna € 38 miljoen.

In een nadere toelichting²⁵ stelt de VNG dat het resultaat van de convenantonderhandelingen niet altijd is dat alle brandweerpersoneel in regionale dienst komt. Voorts stelt de VNG dat bij de inschatting van Cebeon van € 13,1 tot 13,4 miljoen niet de kosten voor de extra duikopleiding zijn meegenomen. Daarnaast hecht de VNG eraan te benadrukken dat door alleen te kijken naar het BDUR-budget, de kosten die gemeenten maken buiten beschouwing worden gelaten. En juist gemeenten dragen de hoogste kosten die bovendien blijven stijgen. Daarvoor moet er extra financiering komen en wel in het gemeentefonds.

7. Standpunt Minister van BZK

In de brieven van 29 oktober 2009 aan de voorzitters van de VNG en het Veiligheidsberaad heeft de Minister van BZK zich op het standpunt gesteld dat de ophoging van het BDUR-budget met € 42 miljoen voldoende dekking biedt voor de financiële consequenties van het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's, € 21 miljoen gezamenlijk. De minister wees er voorts op dat de hybride financieringsvorm met zich brengt dat de rijksbijdrage niet kostendekkend is, dat er geen sprake is van specifieke bekostiging van taken, en dat het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk is voor een sluitende begroting via de bijdragen van de gemeenten.

8. Nadere onderbouwing standpunt Minister van BZK

In een (ongedateerde) notitie als bijlage bij de adviesvraag aan de Raad heeft het Ministerie van BZK de financiële gevolgen van het Besluit veiligheidsregio's nader onderbouwd.

De eisen die aan de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing worden gesteld hebben hun herkomst in twee documenten: het *Referentiekader GRIP* en de *Basisvereisten crisismanagement*. Het referentiekader beschrijft de gecoördineerde regionale incidentbestrijdingsprocedure en betreft een branchenorm die met een circulaire²⁶ is aangeboden aan alle veiligheidsregio's met het verzoek het binnen een jaar te implementeren. De IOOV heeft in haar rapportage over de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) geconstateerd dat alle regio's gebruik maken van de aangereikte procedure. De eisen die hierop gebaseerd zijn houden een formalisering van informele regelgeving in waar de regio's zich grotendeels al aan geconformeerd hadden. Er zijn geen extra kosten te verwachten.

De *Basisvereisten crisismanagement* normeren de vier voorwaardelijke processen in het crisismanagement – melding en alarmering, opschaling,

²⁵ Emailbericht van 3 maart 2010 aan de Raad voor de financiële verhoudingen.

²⁶ Circulaire referentiekader GRIP, kenmerk 2006-0000217470, 11 september 2006.

leiding en coördinatie, informatievoorziening – en zijn opgesteld vanwege een toezegging van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer in 2004²⁷. Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) heeft het rapport opgesteld, daarbij gebruik makend van expertise in het veld. De basisvereisten komen grotendeels overeen met de punten waar de IOOV bij haar periodieke ADR bij de veiligheidsregio's naar kijkt. Dit doet zij sinds 2003. De conclusie uit de stand van zaken over de ADR 2003-2007 was dat de regio's een stijgende lijn vertonen, maar dat het nog niet goed genoeg is. De IOOV gaf aan dat er met de juiste bestuurlijke aandacht grote stappen gemaakt kunnen worden. Het rapport van het LBCB met daarin de basisvereisten is in maart 2007 door de minister met een circulaire²⁸ aangeboden aan alle colleges van burgemeesters en wethouders en aan de besturen van alle veiligheidsregio's. In deze informerende circulaire werd aangekondigd dat een haalbaarheidstoets zou plaatsvinden en dat op basis daarvan juridische verankering bezien zou worden. Deze haalbaarheidstoets heeft plaatsgevonden. Het merendeel van de eisen bleek haalbaar en realistisch. Invoering zou op termijn geen extra kosten met zich meebrengen. Enkele eisen werden mede afgewezen vanwege verwachte hoge investeringskosten. De eisen die uit de basisvereisten zijn overgenomen, waren voor een groot deel al bekend en regio's hielden zich er al aan of zouden dat op grond van de ADR hebben moeten doen. Naar verwachting brengen ze alleen voor de invoering mogelijk frictiekosten met zich mee. Deze frictiekosten zullen zich vooral voordoen op het gebied van informatiemanagement (*netcentrisch werken*) en de *bezetting van de hoofdstructuur*.

De minister heeft zich bereid verklaard de initiële kosten van het *netcentrisch werken* te financieren en de combinatie van computerapplicaties die dit ondersteunen kosteloos ter beschikking te stellen van de regio's die daar belangstelling voor hebben. Voor de regio's die meedoen, betaalt het ministerie ook het eerste jaar de exploitatiekosten. Het gaat hierbij om een bedrag van € 15 miljoen voor de implementatie en een bedrag van € 2,0 miljoen voor het eerste jaar van de exploitatie. De regio's moeten zelf voorzien in personele capaciteit voor de invoering. Naar schatting is dit 1 fte, salarisniveau schaal 12 voor de duur van een jaar, kosten ongeveer € 100.000. Het beheer van dit systeem gebeurt centraal en de jaarlijkse kosten daarvan zijn onafhankelijk van het aantal deelnemers (departementen en veiligheidsregio's) circa € 2,5 miljoen euro per jaar. Bij deelname van zeven departementen en alle veiligheidsregio's komen de jaarlijkse exploitatiekosten gemiddeld per regio op ongeveer € 80.000, dat is ongeveer 13 cent per inwoner per jaar. Het te hanteren kostenverdeelmodel is nog niet gereed.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 26 956, nr. 19.

²⁸ Circulaire basisvereisten, kenmerk 2007-0000047695, 20 maart 2007.

Om de *bezetting van de hoofdstructuur* te laten voldoen aan de eisen voor het informatiemanagement moeten op enkele plaatsen informatiemanagers en een voorlichtingsfunctionaris worden toegevoegd. In een tabel ziet het overzicht er als volgt uit:

Functionaris	Opkomsttijd	Kosten per jaar voor een regio	Aanwezigheid
Informatiemanager COPI	30 min	€ 35.000	Aanwezig in vier regio's
Informatiemanager ROT	60 min	€ 35.000	Aanwezig in elf regio's
Informatiemanager Team Bevolkingszorg	90 min	Kanspiket is reëel. Kosten ontstaan alleen bij inzet	Onbekend
Voorlichtingsfunctionaris Team bevolkingszorg	30 min	€ 35.000 Kanspiket is mogelijke variant. Kosten ontstaan alleen bij inzet	Onbekend

Tabel 3: bezetting hoofdstructuur

In een tweede tabel is in beeld gebracht wat de kosten zijn voor een regio voor netcentrisch werken en bezetting hoofdstructuur. Het betreft een globaal beeld vanwege een gebrek aan informatie per regio en verschillende ontwikkelingsstadia. Er is uitgegaan van een regio die zich in de achterhoede van de ontwikkeling bevindt. Hoe de precieze uitwerking per individuele regio is kan pas vastgesteld worden nadat duidelijk is hoeveel en welke regio's meedoen en het kostenverdeelmodel is uitgewerkt.

	Onderwerp	Bedrag
Eenmalige kosten	Netcentrisch werken invoeren	100.000
	Opleiden 12 informatiemanagers (nodig voor 2 piketten)	24.000
TOTAAL		124.000
Structurele kosten	Exploitatie informatiesysteem (Cedric)	80.000
	Piketten informatiemanagers	70.000
	Piket voorlichtingsfunctionaris	35.000
TOTAAL op jaarbasis		185.000

Tabel 4: kosten netcentrisch werken en bezetting hoofdstructuur

De eisen die worden gesteld aan de *ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen* (OGS) zijn gebaseerd op de Leidraad ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen uit 2001, zoals die door de NVBR is geaccordeerd. In iedere regio is een OGS-organisatie aanwezig die gebaseerd is op de leidraad. De IOOV heeft gesteld dat er tekortkomingen zijn in het beheer van deze organisatie ten opzichte van de leidraad en heeft aanbevelingen gedaan om meer bovenregionaal samen te werken op dit terrein en om voldoende stafcapaciteit in de organisatie in te bouwen. Deze stafcapaciteit neemt 1 fte in en dit kost circa € 100.000 per jaar. De mate waarin de genoemde stafcapaciteit in de regio's is ingevuld en er voldaan wordt aan de eisen uit het besluit is wisselend. Er zijn regio's die er volledig aan kunnen voldoen, er zijn regio's aan het werk om het te regelen en er zijn regio's die nog achterblijven. Uitgaande van een regio die nog niets heeft geregeld bedragen de kosten voor stafcapaciteit voor de 25 regio's in totaal € 2,5 miljoen.

De verantwoordelijkheid voor de *organisatie van de geneeskundige hulpverlening* ligt op dit moment conform de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen bij het college van burgemeester en wethouders. Met de Wet veiligheidsregio's verschuift deze verantwoordelijkheid naar het bestuur van de veiligheidsregio. Inhoudelijk verandert er niets, de eisen aan de afspraken zijn een nadere uitwerking van wat in bestaande wetgeving al verlangd werd en in de praktijk wordt toegepast. Er zijn op grond hiervan geen financiële consequenties te verwachten.

De verantwoordelijkheid voor het maken van de rampbestrijdingsplannen voor inrichtingen en luchtvaartterreinen en de bevoegdheid om een bedrijfsbrandweer aan te wijzen verschuift met het Besluit veiligheidsregio's van de burgemeester respectievelijk het college van burgemeesters en wethouders naar het bestuur van de veiligheidsregio en brengen geen financiële consequenties met zich mee.

Op grond van de inventarisatie heeft het Ministerie van BZK de financiële consequenties van het Besluit veiligheidsregio's voor alle 25 regio's tezamen als volgt samengevat.

	Onderwerp	Bedrag
Eenmalige kosten	Netcentrisch werken, aanschaf	15.000.000
	Netcentrisch werken invoeren	2.500.000
	Opleiden 12 informatieman.	600.000
TOTAAL eenmalig		18.100.000
Bijdrage BZK		15.000.000
Financiële consequenties regio's eenmalig		3.100.000
Per regio eenmalig		124.000
Structurele, jaarlijkse kosten	Basisbrandweezorg	onderzoek Cebeon
	Exploitatie informatiesysteem (Cedric); vanaf jaar 2; BZK betaalt jaar 1	2.000.000
	Piketten informatiemanagers	1.750.000
	Piket voorlichtingsfunctionaris	875.000
	Stafcapaciteit OGS	2.500.000
TOTAAL op jaarbasis		7.125.000
Per regio per jaar		285.000

Tabel 5: financiële gevolgen Besluit veiligheidsregio's

9. Reactie Minister van BZK op de claim van NVBR en GHOR Nederland

In reactie op de claim van NVBR en GHOR Nederland van 10 maart 2010 stelt de minister onder meer het volgende.

Algemeen

De bijdrage die het Rijk aan de veiligheidsregio's verstrekt is in totaal en op onderdelen niet kostendekkend. De specifieke uitkering is een tegemoetkoming in kosten. De veiligheidsregio (en de voorloper daarvan) is een vorm van verlengd lokaal bestuur en de deelnemende gemeenten maken de regionale begroting sluitend. Daarvoor is het regiobestuur verantwoordelijk. Sinds 2001 is er geen koppeling meer met activiteiten, taken en prestaties en is de tegemoetkoming gerelateerd aan de in de regio optredende risico's. De verdeling van de tegemoetkoming volgt zo goed mogelijk de feitelijke uitgavenontwikkeling bij de regio.

In de becijfering van NVBR en GHOR Nederland valt op dat de kostenramingen bij alle onderwerpen structureel zijn. Hiervan kan in de ogen van de minister geen sprake zijn. Als voorbeeld geldt voornoemde

kostenraming van € 1 miljoen onder punt 1.4 in verband met artikel 56 van de wet. Het gaat hier om zaken die eenmaal in de drie respectievelijk vijf jaar optreden.

NVBR en GHOR Nederland noemen ook een aantal “overige zaken” als “risico’s beleidsvoornemens”. De minister is van mening dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de financiële consequenties van de wet en de besluiten en anderzijds autonome beleidsontwikkelingen die daar in beginsel los van staan. Het betreft onderwerpen waarmee in totaal een bedrag van circa € 20 miljoen is gemoeid. De adviesvraag gaat niet over deze onderwerpen maar gaat over de toereikendheid van de ophoging van het BDUR-budget in relatie tot de Wet veiligheidsregio’s en de daarop steunende besluiten.

NVBR en GHOR Nederland leggen bij de onderwerpen die genoemd worden bij de wet en de besluiten een causaal verband met de regelgeving. De minister is van mening dat dit rechtstreekse causale verband in veel gevallen niet gelegd kan worden. De Wet veiligheidsregio’s is ontstaan uit de gebeurtenissen aan het begin van het afgelopen decennium en uit het kabinetsstandpunt veiligheidsregio’s in 2004. Ook voor die tijd hebben versterkingsprocessen beoogd de rampenbestrijding en crisisbeheersing op een hoger plan te brengen. In deze periode zijn op veel terreinen al ontwikkelingen in gang gezet, veelal op basis van afspraken die in informele regelgeving werden vastgelegd. Daardoor is in het verleden al veel tot stand gebracht en kan er nu geen sprake zijn van een zerobase benadering, die nu door het Veiligheidsberaad wordt voorgesteld.

In de genoemde periode heeft het Rijk bij diverse gelegenheden financieel bijgedragen aan genoemde ontwikkelingen, onder meer door structurele verhogingen van het budget voor de specifieke uitkering. Daarnaast zijn vele initiële- en stimuleringsbijdragen verstrekt. De structurele groei van het totale budget is voortgekomen uit nieuwe ontwikkelingen en politieke en bestuurlijke besluitvorming daarover ter ondersteuning van de betrokkenheid van het Rijk. Zo is ook de onderhavige laatste toevoeging van structureel € 42 miljoen vanaf 2011 bij de vorige kabinetsformatie ontstaan: bedoeld voor de organisatorische wasdom en het presterend vermogen van de veiligheidsregio’s. Daarna zijn door het ministerie berekeningen gemaakt en is onderzoek verricht over de financiële gevolgen van de Wet veiligheidsregio’s. De uitkomst daarvan kan binnen voornoemde stijging worden opgevangen.

NVBR en GHOR Nederland gaan voorbij aan het feit dat er voor een belangrijk deel ook sprake is van een verschuiving van taken van lokaal niveau (gemeenten) naar het regionale niveau (de veiligheidsregio’s),

formatieplaatsen bij iedere regio. Bij de regio's is momenteel al sprake van het verzamelen en registreren van tal van (prestatie)gegevens. De noodzaak voor een dergelijke uitbreiding moet daarom worden betwijfeld. In veel gevallen zal gebruik gemaakt kunnen worden gemaakt van al aanwezige capaciteit.

Ten aanzien van *financiële bepalingen* beoogt artikel 56 van de Wet veiligheidsregio's een verplichting tot periodieke systematische vergelijking tussen de veiligheidsregio's (benchmarking) en periodieke collegiale toetsing (visitatie) vast te leggen. Door middel van benchmarking worden de kosten van de veiligheidsregio's inzichtelijk en zodoende beheersbaar gemaakt. Door middel van visitatie wordt dit geplaatst in het bredere kader van de kwaliteitszorg. De minister meent dat het toepassen van dergelijke tools tot de normale bedrijfsvoering van de veiligheidsregio's gerekend mag worden en dat het hanteren daarvan ook in het belang van de veiligheidsregio's is. Daarom is het vreemd om deze kosten op de rijksoverheid te willen afwentelen.

De meerkosten brandweeronderwijs op grond van de *Cebeon-rapportage* ad € 12,4 miljoen moeten met € 2,2 miljoen (€ 1,6 miljoen + € 0,6 miljoen) worden verlaagd. Dit kan in verband met een verschuiving van inwerkkosten (na opleidingen) naar leerwerkplekklaren tijdens de opleiding. Hiervoor geldt de volgende argumentatie. Cebeon concludeert dat er een relatie is tussen de meerkosten van het nieuwe opleidingsstelsel en het concept Besluit personeel veiligheidsregio's, maar dat niet kan worden geconcludeerd dat deze meerkosten direct/volledig het gevolg zijn van het concept Besluit personeel veiligheidsregio's. De meerkosten zijn ondermeer het gevolg van het mogelijk verschuiven van lasten, die voorheen na de opleiding relevant konden zijn, naar kosten die nu in het opleidingsstelsel worden meegenomen. In het huidige leersysteem worden functionarissen klassikaal opgeleid en daarna ingewerkt in het brandweerkorps. Dit inwerken in het brandweerkorps maakt in het nieuwe stelsel onderdeel uit van de opleiding. Hierdoor is sprake van een verschuiving van kosten. De regio's hebben dus met het nieuwe systeem minder kosten ten aanzien van het inwerken ná de opleiding. Cebeon was niet in staat die minderkosten te berekenen, omdat dit vaak "verborgen kosten" zijn. Toch is een schatting hiervan wel mogelijk. De tijd die cursisten in het nieuwe stelsel besteden aan werkplekklaren, zouden zij in het huidige stelsel na de opleiding kwijt zijn aan "inwerken". Hiermee is een bedrag van € 1,6 miljoen gemoeid dat binnen de Cebeon berekening een verschuiving van kosten betreft. Tevens worden in het huidige stelsel ook kosten gemaakt voor het begeleiden van degenen die worden ingewerkt. In het nieuwe leersysteem zijn dat werkplekbegeleiders. Ook hier is dus deels sprake van een verschuiving van kosten in plaats van

meerkosten. In het nieuwe systeem vervullen zij een meer (door de sector en niet door BZK) geformaliseerde rol. Een grove schatting kan zijn dat de helft (€ 0,6 miljoen) van de meerkosten daadwerkelijk meerkosten zijn van het nieuwe onderwijsstelsel en dat de andere helft (€ 0,6 miljoen) een verschuiving van kosten is. De kosten voor GHOR worden nu geraamd op het maximum van de bandbreedte, dat is € 1 miljoen. Voor de multidisciplinaire functies wordt hetzelfde bedrag geraamd (€ 100.000).

Zonder nadere onderbouwing worden voor *overige opleidingen* aanvullende kosten geraamd voor de organisatie leerwerkplekbegeleiding in de 25 regio's en de kosten voor duikopleidingen. De minister is van oordeel dat de meerkosten voor organisatie werkplekieren voor de overige functies maximaal een bedrag van circa € 0,3 miljoen zijn. Het betreft immers slechts circa 25% personeel. De berekening is gebaseerd op de cijfers van Cebeon onderzoek. De meerkosten voor duikopleidingen worden veroorzaakt door het voldoen aan de Arbo-regelgeving. De aanscherping in opleidingen betreft tekortkomingen in het onderwijs op het gebied van arbeidsveiligheid. Dit is een verantwoordelijkheid van werkgevers. Voorts is brandweerdijken niet verplicht gesteld in de Wet veiligheidsregio's en de besluiten. Daarom is er geen bijdrage van BZK.

Ten aanzien van de post *piketregelingen functionarissen* zijn in de berekening van het Ministerie van BZK van de financiële gevolgen van het Besluit veiligheidsregio's (zie hiervoor, tabel 4) twee bedragen opgenomen van € 1,75 miljoen en € 0,875 miljoen voor respectievelijk informatiemanagers en voorlichtingsfunctionarissen. Uit de motivering van NVBR en GHOR Nederland blijkt niet of de kosten in de plaats komen van de berekening bij het Besluit veiligheidsregio's of dat zij daar bovenop komen. Verder schort het aan onderbouwing. Er wordt gesteld dat "de eisen op het gebied van informatiemanagement zijn aangescherpt".

Wat betreft de *meldkamer* zijn de CMO en HMO niet voorgeschreven in de wet of de besluiten. De GRIP-regeling, waarnaar wordt verwezen, is op grond van artikel 2.2.1 van het Besluit veiligheidsregio's een verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's. In het Besluit personeel veiligheidsregio's wordt een calamiteitencoördinator meldkamer genoemd. Dit is een andere functionaris. Voor deze en overigens ook veel andere genoemde functies geldt dat dit niet per se fulltime bezette functies hoeven te zijn. Dat is in veel gevallen niet nodig en dan kan volstaan worden met afspraken via bijvoorbeeld een piketregeling of anderszins. Overigens blijft in de berekening van de personeelskosten onduidelijk en niet onderbouwd waarom de kosten van twee functionarissen per meldkamer € 500.000 zouden moeten bedragen. Er wordt niet duidelijk gemaakt welke zaken er op het terrein van informatievoorziening, opleiding, training en

behoort tot de grondslag voor subsidietaakstellingen, zoals dat ook het geval is met de bijdrageregeling voor de regionale politiekorpsen. Deze grondslag wordt in het kader van het budgettaire beleid voor een nieuwe kabinetsperiode gehanteerd en toepassing daarvan leidde in het verleden voor de BDUR tot kortingen op het totale budget.

Er is sprake van ontwikkelingen binnen de visie op het *materieelbeleid* en dan met name ten aanzien van het materieel ten behoeve van de rampenbestrijding. Tot op heden draagt BZK zorg voor de verwerving en de verstrekking en deels het beheer ervan. Dit wordt niet meer passend geacht bij de decentrale verantwoordelijkheid. NBVR en GHOR Nederland lopen vooruit op de uitwerking van een vernieuwde visie door te stellen dat de regio's hierdoor te maken krijgen met meerkosten van naar schatting € 2 miljoen. Bij de overgang van taken op materieelgebied naar het decentrale bestuur is de vraag over budgetoverheveling nog niet beantwoord en deze zal bij de verdere uitwerking worden betrokken. In de junicirculaire BDUR 2008 met betrekking tot dit onderwerp staat: "Duidelijk is wel dat een verschuiving in verantwoordelijkheden en taken ook gevolgen moet hebben voor de financieringsstromen." Het is daarom niet juist dit onderwerp bij de berekening te betrekken.

De minister heeft in de junicirculaire BDUR 2008 de beleidslijn met betrekking tot de *Raad MIV* c.q. de Bestuurscommissie Informatievoorziening uitgezet. Zodra de Wet veiligheidsregio's van kracht is, ligt de verantwoordelijkheid voor de financiering van de Raad MIV, als onderdeel van de ondersteuning aan het Veiligheidsberaad, deels bij de veiligheidsregio's. De werkzaamheden van de Raad MIV worden vanaf dat moment mede gekoppeld aan de verantwoordelijkheden van de veiligheidsregio's. Het Rijk draagt bij aan de financiering van de veiligheidsregio's via het BDUR-budget. Deze bijdrage biedt de ruimte, mede afhankelijk van de eigen prioriteitenstelling van de veiligheidsregio's, daaruit ook de Raad MIV te financieren. Het is aan het Veiligheidsberaad om nadere afspraken te maken over de fasering, de op te dragen taken en de hoogte van de financiering.²⁹

NVBR en GHOR Nederland schatten de hogere landelijke beheerkosten voor de verbetering van de prestaties van *C2000* op € 1 miljoen. Er wordt ten onrechte van uitgegaan dat deze (mogelijke) extra kosten direct ten laste van de regio's zullen komen. Tot op heden zijn de kosten, naast een uitname uit het gemeentefonds, gefinancierd uit de begroting van BZK.

²⁹ Junicirculair BredeDoeluitkering Rampenbestrijding, kenmerk 2008-0000253148, 5 juni 2008, p. 12.

Het beheerscontract voor het *paging netwerk* zal na afloop van de contractperiode (2014) niet worden verlengd. Het Veiligheidsberaad is hiervan op de hoogte gesteld, opdat tijdig naar een alternatieve vorm van oproep kan worden overgegaan. Het is prematuur om thans uitspraken te doen over de financiële gevolgen. Overigens zijn de mogelijke financiële consequenties niet te relateren aan de nieuwe regelgeving.

In een vroeg stadium van de totstandkoming van het *Veiligheidsberaad* is aangegeven dat dit orgaan van en voor de veiligheidsregio's is en dat van een structurele financiering door BZK geen sprake kan zijn. BZK handhaaft deze zienswijze en beëindigt de financiering op korte termijn.

Het *competentieverricht opleiden van officieren* maakt al onderdeel uit van de huidige wet- en regelgeving, de Brandweerwet 1985 en het Besluit brandweerpersoneel. In de nieuwe wet- en regelgeving worden geen aanvullende eisen gesteld, die financiële gevolgen zouden hebben. In de periode 2006 – 2008 heeft BZK circa € 8,5 miljoen beschikbaar gesteld voor de leergangen brandweermanagement. Hiervan is slechts iets meer dan de helft, circa € 4,9 miljoen, daadwerkelijk tot uitkering aan regio's gekomen die voor de officiersopleiding de bijdrage van BZK ontvangen. In 2009 was er geen toename van het aanbod van cursisten te zien. Op grond van het aantal studenten is nog niet de helft van het beschikbare budget van € 3,1 miljoen voor 2009 uitgekeerd aan regio's. BZK heeft overigens het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) in de afgelopen jaren financieel gecompenseerd voor de tegenvallende studentenaantallen, teneinde de continuïteit van het NIFV te borgen. Als ook in 2010 de regio's weinig cursisten aanmelden voor de opleidingen, zal BZK hieraan consequenties verbinden door het maximale budget van € 3,1 miljoen, dat ook voor 2010 beschikbaar is, neerwaarts bij te stellen. Het korten van dit budget ligt meer voor de hand dan het budget te verhogen. Naast subsidie voor de leergangen brandweermanagement, subsidieert BZK ook de Master of Crisis and Disaster Management (MCDM) jaarlijks voor € 0,4 miljoen. Dit betreft een aanvulling op de officiersopleiding. NVBR en GHOR Nederland gaan in hun berekening hieraan voorbij. Daarnaast heeft BZK de afgelopen jaren het NIFV een extra bijdrage toegekend voor een aantal taken op het gebied van het verstrekken en borgen van informatie. Dit betreft circa € 1 miljoen voor de borging van kennisdocumenten, circa € 0,8 miljoen voor het Infopunt veiligheid en € 0,3 miljoen voor onderzoek. Ook maakt BZK momenteel afspraken met het NIFV over het fungeren als kenniscentrum, dat ten dienste staat van alle regio's.

0150411000042

