

Vergaderjaar 2011–2012

32 841

Wijziging van de Wet veiligheidsregio's in verband met de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid en in verband met de volledige regionalisering van de brandweer

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE MET DE NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2012

Hierbij bied ik u de nadere memorie van antwoord inzake het bovenvermelde voorstel aan.

Met het oog op de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid, zou ik het zeer op prijs stellen indien Uw Kamer spoedig, maar in ieder geval vóór 1 oktober 2012, het finale oordeel over het wetsvoorstel velt. Bij aanvaarding van het wetsvoorstel is er dan voldoende tijd voor de voorbereidingen van de oprichting, die nu is voorzien per 1 januari 2013.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie en de leden van de CDA-fractie hebben na kennisneming van de memorie van antwoord nog enkele nadere vragen.

2. Wijze van financiering

De leden van de **VVD-fractie** vinden de antwoorden op de door hen gestelde vragen over de toekomstige verdeling van de kosten per inwoner van de veiligheidsregio's niet bevredigend. Verschillen tussen de regio's rechtvaardigen binnen redelijke grenzen lastenverschillen per inwoner tussen de regio's, zo stellen deze leden, maar zij begrijpen echter niet waarom verschillen in de lasten per inwoner binnen de veiligheidsregio's per gemeente ook zouden moeten blijven bestaan waar deze gemeenten voor wat betreft brandweer en rampenbestrijding één financiële huishouding gaan vormen. Deze leden schetsen de huidige situatie, waarin gemeenten een bedrag ontvangen via de algemene uitkering, dat is te herleiden tot het onderdeel brandweer en rampenbestrijding. Hierin zitten gemiddeld genomen grote verschillen, omgeslagen per inwoner, tussen meerkernige plattelandsgemeenten en meer compacte stedelijke gemeenten. De laatste ontvangen per inwoner meer dan de eerste, terwijl de plattelandsgemeenten gemiddeld genomen fors hogere uitgaven hebben, en die paradoxale situatie dreigt voor altijd te worden bestendig indien ingevolge het wetsvoorstel alle bestaande begrotingsposten van de brandweer van iedere deelnemende gemeente zonder meer worden ingebracht in de begroting van de veiligheidsregio, hetgeen in tenminste een aantal regio's het voornemen is. Deze leden illustreren dit met cijfers uit de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. In die regio is de hoogste gemiddelde last per inwoner € 45,04 en de laagste € 0,23; de gemiddelde last per inwoner in de hele regio is € 15,27. In het wetsvoorstel blijven deze verschillen ongemoeid en wordt ruimte gelaten voor een gemakzuchtige overheveling van budgetten, zonder een daaraan gekoppelde heldere formulering van het veiligheidsbeleid van de regio als geheel. Waarom, zo vragen deze leden, heeft de regering niet de meest logische weg gevolgd door in de wet voor te schrijven dat de gemeenten in de regio's in de uitgangssituatie allemaal de algemene uitkeringsbudgetten overdragen aan de veiligheidsregio en het tekort dat er dan nog is binnen die regio te financieren door een gelijk bedrag per inwoner? In de memorie van antwoord is toegelicht waarom er verschillen in kosten zijn voor brandweezorg in de gemeenten in Nederland. Die verschillen zijn er tussen gemeenten binnen een veiligheidsregio en tussen gemeenten uit verschillende veiligheidsregio's. De oorzaken van die kostenverschillen liggen, kort samengevat, in gebieds- en risicoverschillen, de gemeentegrootte, nominale ontwikkelingen, beleidskeuzes van gemeenten en organisatorische omstandigheden (zoals verschillen in begrotingsopzet en onderliggend takenpakket en verschillen in de stand van regionalisering van de brandweer). De leden van de VVD-fractie stellen dat de gemeenten binnen de veiligheidsregio wat betreft de brandweer en rampenbestrijding één financiële huishouding gaan voeren. Dat is formeel evenwel niet het geval. De gemeenten ontvangen – óók in de geregionaliseerde situatie – ieder voor zich inkomsten (onder meer voor de brandweer) waarover zij zelf zeggenschap hebben, en over de besteding waarvan zij met andere gemeenten afspraken kunnen maken. Deze inkomsten maken deel uit van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De gemeenten stellen gezamenlijk in regionaal verband de begroting van de veiligheidsregio vast. De inkomstenkant van de begroting van de veiligheidsregio wordt voor het overgrote deel (macro gezien circa 90%) bepaald door de bijdragen van de deelnemende

gemeenten, die deze betalen uit hun algemene uitkering. Door de constructie van verlengd lokaal bestuur is de vaststelling van de hoogte van de bijdragen van de deelnemende gemeenten een verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur van de veiligheidsregio. Gelet op de hiervoor genoemde factoren voor kostenverschillen (ook binnen een regio) verschillen ook de bijdragen van de deelnemende gemeenten. In hoeverre de verschillen recht doen aan de uitgangssituatie, de risico's, de verschillen in omvang van gemeenten en de geboden veiligheidszorg, is ter beoordeling van het bestuur van de veiligheidsregio.

In het wetsvoorstel wordt niet ingegaan op verschillen in inkomsten voor brandweer en rampenbestrijding die de verschillende (typen) gemeenten ontvangen. Ook de daartegenover staande lasten voor de geregionaliseerde brandweer in de veiligheidsregio zijn in het wetsvoorstel niet aan de orde. Er zijn geen voorschriften ten aanzien van de in de uitgangssituatie over te hevelen algemene uitkeringsbudgetten en daaraan gekoppelde financiering van een eventueel tekort. Voor een dergelijke inmenging van het Rijk in de financiële aangelegenheden van de veiligheidsregio is om twee redenen geen grond.

In de eerste plaats is er de inkomsten- en uitgavensituatie van de gemeenten. De gemeente bekostigt de bijdrage aan de veiligheidsregio ten behoeve van de regionale brandweer uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De verschillen in de algemene uitkering tussen gemeenten zijn gebaseerd op onafhankelijk en zorgvuldig onderzoek, dat gebruik maakt van feitelijke informatie over uitgaven bij gemeenten – en dat omvat veel meer dan alleen de uitgaven voor de brandweer. De direct hierbij betrokken partijen – en ook ik – onderschrijven deze financierings- en onderhoudssystematiek voor het gemeentefonds.

De tweede reden is het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur, dat met zich brengt dat het voeren van de financiële huishouding van de veiligheidsregio een verantwoordelijkheid is van de gezamenlijke gemeenten, via het bestuur van de veiligheidsregio. Die verantwoordelijkheid omvat het maken van beleidkeuzes, het stellen van prioriteiten, het alloceren van begrotingsgeld en ook het verdelen van de lasten over de deelnemende gemeenten. Op die wijze worden vraag en capaciteit (beleidsplan) en middelen en uitgaven (beheersplan) op elkaar afgestemd.

Naar mijn overtuiging is de verdeling van inkomsten en uitgaven van gemeenten adequaat geregeld. Daarom brengt het wetsvoorstel in de financiële verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de veiligheidsregio geen verandering. Overigens heeft de toenmalige minister van BZK de Eerste Kamer, bij de mondelinge behandeling van het voorstel voor de Wet veiligheidsregio's, toegezegd dat de wet na twee jaar geëvalueerd wordt, om te bezien hoe de wet in de praktijk uitwerkt (Handelingen I 2009/10, nr. 17, blz. 744). De wet is per 1 oktober 2010 in werking getreden. Ik heb inmiddels voorbereidingen getroffen voor deze evaluatie, die zal worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van mijn ministerie. In mijn toezegging aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 32 841, nr. 51) staat al dat in de evaluatie onder meer zal worden ingegaan op het systeem van de (hybride) financiering en op de daaraan gerelateerde beheeraspecten, zoals financiële grondslagen, financieringssysteem en de verschillen in gemeentelijke bijdragen. Er zal dus zeker ook aandacht worden besteed aan de problematiek waarop de vragen van de leden van de VVD-fractie duiden. De evaluatie zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2013 worden opgeleverd.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de regering het met hen eens is dat de door hen geschetste weg een nieuwe, adequate formulering van het door de veiligheidsregio te voeren beleid zeer zou bevorderen en tot aanmerkelijke kostenreducties kan leiden.

Door de uitgangspunten van de volledig geregionaliseerde brandweer: eenhoofdige leiding, personeel in regionale dienst en beheer dat volledig op regionaal niveau is ingericht, verwacht ik dat er omstandigheden worden gecreëerd waarin het bestuur van de regio kostenreducties kan bereiken. Steun voor deze verwachting is te vinden in het onderzoek naar de financiële gevolgen van de regionalisering (Kamerstukken II 2011/12, 29 517, nr. 52). Ook noem ik in dit verband het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), dat met het onderhavige wetsvoorstel formeel wordt opgericht. Het IFV biedt de veiligheidsregio's meer en nieuwe mogelijkheden om goedkoper te werken, bijvoorbeeld door gezamenlijke inkoop.

Ten slotte vragen de leden van VVD-fractie een reactie op hun vraag of het overlaten van de lastenverdeling aan nog te voeren overleg tussen de gemeenten, niet onnodig veel bestuurlijke drukte in de hand werkt. De constructie van verlengd lokaal bestuur laat geen ruimte voor ingrepen in de beheersverantwoordelijkheid van het bestuur van de regio. Maar ook om redenen van bevordering van samenwerking in de veiligheidsregio's acht ik het wenselijk dat gemeenten in het bestuur van de regio gezamenlijk hun verantwoordelijkheid blijven nemen voor beleidsmatige en financiële keuzes.

De leden van de **CDA-fractie** merken op dat de regering de verschillen in kosten tussen gemeenten «verklaarbaar en reëel» noemt, en vragen een kwantitatieve onderbouwing van de budgettaire consequenties van een meerkernige plattelandsgemeente in vergelijking met een verstedelijkt gebied.

Een kwantitatieve onderbouwing van de verschillen in rijksbijdragen tussen meerkernige plattelandsgemeenten en meer compact verstedelijkt gebied is te vinden in de onderzoeksrapporten die ten grondslag liggen aan de herijking en herverdeling van het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) in het gemeentefonds en de Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR) aan de veiligheidsregio's. Deze rapporten zijn in 2007 aan uw Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 B, nr. 13). Over het geheel genomen kon destijds gesteld worden dat vooral de kleinere, in minder verstedelijkte gebieden gelegen gemeenten de gevolgen ondervonden van de zogeheten «scheve verdeling», vooral wat betreft de uitgaven voor brandweer en rampenbestrijding. Dit hing onder meer samen met de (kosten van) verdere professionalisering bij de kleinere gemeenten. Deze scheve verdeling is naar aanleiding van het onderzoek rechtgetrokken, met ingang van 1 januari 2008. Naar verwachting nog dit jaar wordt een nieuw herijkingsonderzoek gestart naar (onder meer) het cluster OOV in het gemeentefonds en de BDUR. Een eventuele herverdeling kan dan worden doorgevoerd per 1 januari 2014. Bij een dergelijk onderzoek komen onder meer de vragen en keuzes ten aanzien van meerkernigheid en minder en meer verstedelijkt gebied wederom aan de orde.

De leden van de CDA-fractie stellen dat de regering melding maakt van gemiddelden, en vragen de regering aan te geven of het klopt dat er in het bedrag dat gemeenten in aanvulling op de gemeentefondsuitkering per inwoner moeten bijdragen, zeer grote onderlinge verschillen zijn ten opzichte van dat gemiddelde, variërend van minder dan 1 euro tot enkele tientallen euro's per inwoner. Ook vragen deze leden de regering aan te geven of, en zo ja hoe, zij de grote onderlinge verschillen in de gemeentelijke bijdragen beoogt te repareren, mochten zij inderdaad ontstaan. Noch de afdracht van de gemeentefondsuitkering, noch een eventuele aanvulling daarop is wettelijk voorgeschreven. Het bestuur van de regio bepaalt het verdeelsysteem van de lasten in de regio over de deelnemende gemeenten. De gemeenten betalen hun bijdrage aan de veiligheidsregio uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Van enige

oormerking (voor brandweer en rampenbestrijding) in deze algemene uitkering is geen sprake, dus kan er niet gesproken worden van een afdracht *in aanvulling op* de gemeentefondsuitkering. Ik beschik niet over informatie over afdrachten van gemeenten aan de regio; over onderlinge verschillen daarin kan ik dus geen uitspraak doen. In het kader van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's zal ook aandacht gegeven worden aan de verschillen in gemeentelijke bijdragen aan de veiligheidsregio's. Voor de verdere achtergrond van de verschillen verwijs ik naar het hierboven gegeven antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie. In de huidige constellatie van verlengd lokaal bestuur past geen bemoeienis van het Rijk met de financiële huishouding van de veiligheidsregio's, dus ook niet van reparatie van verschillen. Er kunnen voor verschillen diverse oorzaken zijn, die ik hiervoor en in mijn eerdere antwoord op vragen van uw Kamer heb toegelicht. De toetsing van de verschillen is een zaak voor het bestuur van de veiligheidsregio.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten