

Inzet gereed

Financiële heroverwegingen om de brandweer betaalbaar te houden

Commissie Mans
15 juni 2010

Inzet gereed

Financiële heroverwegingen om de brandweer betaalbaar te houden

Commissie Mans
Den Haag, 15 juni 2010

Samenvatting

De Raad van Regionaal Commandanten (RRC) heeft medio 2009 het initiatief genomen om eveneens de financiën van de brandweer te onderzoeken. Dit is voornamelijk ingegeven door het bewustzijn dat de sterke stijging van de uitgaven en de lineaire kostenstijging van de afgelopen tien jaar niet meer houdbaar zijn en moeten worden omgebogen

Onder leiding van de heer Mans (oud-burgemeester van Enschede) is een commissie samengesteld en gevraagd advies uit te brengen over de volgende drie centrale vragen:

- hoe kan de lineaire kostenstijging van de brandweer worden omgebogen?
- hoe kan de brandweer efficiënter en effectiever worden gefinancierd?
- welke financiële effecten zijn realistisch als de Strategische Reis wordt geëffectueerd?

De commissie heeft de opdracht zo geïnterpreteerd dat is gezocht naar structurele ombuigingen van mogelijk 20% op het totale (operationele) budget van de brandweer, met het doel deze op een zodanige wijze te investeren dat structurele ombuiging mogelijk is. Dit moet eind 2020 leiden tot een brandweerorganisatie met meer rendement, cq. meer veiligheid, tegen minder kosten.

De commissie heeft een viertal gebieden onderscheiden om de lineaire kostenstijging van de afgelopen jaren te doorbreken en de brandweer efficiënter en effectiever te financieren. Het betreft:

- heroverwegingen in de werkwijze van de brandweer
- heroverwegingen ten aanzien van de kerntaken van de brandweer
- heroverwegingen in de schaalgrootte om taken te organiseren
- heroverwegingen in de financieringsstructuur van de brandweer.

Deze heroverwegingen zijn gebaseerd op de gedachte dat burgers en bedrijven in hoge mate zelfredzaam kunnen zijn en dat dit verder vergroot kan worden. Daarnaast heeft de commissie de wetenschap betrokken dat de brandweer bij een woningbrand relatief weinig meer kan doen om mensen daadwerkelijk te redden. Deze gedachten leiden tot het aanpassen van de repressieve doctrine en op basis daarvan onder andere invoeren van risicodifferentiatie en flexibele voertuigbezetting. Aanpassen van de repressieve doctrine leidt bij de heroverweging van de kerntaken tot de mogelijkheid om de controletaak inzake vergunningen af te stoten. Tevens dient nagegaan te worden in hoeverre specialismen als duiken en OGS anders georganiseerd kunnen worden. Ten aanzien van de schaalgrootte geldt dat kansen liggen op het gebied van het landelijk organiseren van de inkoop en het samenvoegen van het aantal meldkamers. De mogelijkheden en maatregelen zijn uitgewerkt in hoofdstuk twee en drie van deze rapportage. Het totale pakket aan ombuigingen bedraagt 185 miljoen euro. De hiervoor noodzakelijke investeringen bedragen ruim 100 miljoen euro.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Opdracht commissie	1
1.3	Uitgangspunten en relevante ontwikkelingen	2
1.4	Werkwijze	2
1.5	Leeswijzer	3
2	Naar een nieuw concept voor de brandweer	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Heroverwegingen in de werkwijze	4
2.3	Heroverwegingen ten aanzien van de kerntaken	5
2.4	Heroverwegingen in de schaalgrootte om taken te organiseren	6
2.5	Heroverwegingen in de financieringsstructuur van de brandweer	6
3	Het concept financieel vertaald	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Financiële uitwerking van de ombuigingsmaatregelen	8
3.3	Noodzakelijke investeringen	11
3.4	De herooverwegingsmogelijkheden en investeringen samengevat	12
4	Conclusie en aanbevelingen	13
4.1	Inleiding	13
4.2	De centrale vragen beantwoord	13
4.3	Aanbevelingen brandweerorganisatie	14
4.4	Aanbevelingen Ministerie van BZK en Veiligheidsberaad	14

Bijlagen

1. De voorstellen in tijdperspectief
2. Financiële ontwikkeling 2000-2010
3. Lijst geraadpleegde bronnen
4. Samenstelling commissie

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De brandweerorganisatie verandert, omdat de maatschappij om ons heen verandert en omdat het brandweervak verandert. Hoewel er de laatste jaren al veel verbeterd is, blijkt de traditionele repressieve brandweerorganisatie niet langer toereikend om te voldoen aan de toenemende wettelijke eisen en maatschappelijke verwachtingen. Daarom heeft de brandweer in 2008 en 2009 een Strategische Reis¹⁾ gemaakt, met als doel een grondige herbezinning op het bedrijfsmodel en de kerntaken van de brandweer.

De RRC heeft medio 2009 het initiatief genomen om eveneens de financiën van de brandweer te onderzoeken. Dit is voornamelijk ingegeven door het bewustzijn dat de sterke stijging van uitgaven en de lineaire kostenstijging van de afgelopen tien jaar niet meer houdbaar zijn en moeten worden omgebogen. Het kritisch beschouwen van de eigen organisatie, zowel inhoudelijk, organisatorisch als financieel, is logisch en noodzakelijk vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de brandweer.

1.2 Opdracht commissie

Eind augustus 2009 is de heer Mans (oud-burgemeester van Enschede) in opdracht van het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) gevraagd als voorzitter van de Werkgroep Financiën Brandweer. Deze werkgroep ('commissie Mans') is gevraagd om advies uit te brengen over de mogelijkheden en maatregelen die de brandweer zou kunnen inzetten om de huidige stijgende kostentendens te kunnen ombuigen ten gunste van het toekomstperspectief zoals geschetst in de Strategische Reis.

De opdracht van de commissie kent drie centrale vragen:

- hoe kan de lineaire kostenstijging van de brandweer worden omgebogen?
- hoe kan de brandweer efficiënter en effectiever worden gefinancierd?
- welke financiële effecten zijn realistisch als de Strategische Reis wordt geëffectueerd?

De commissie heeft de opdracht zo geïnterpreteerd dat wordt gezocht naar structurele ombuigingen van mogelijk 20% op het totale (operationele) budget van de brandweer.

¹⁾ Brandweer over morgen: strategische reis als basis voor vernieuwing, NVBR, 2010.

Het gaat daarbij om het heroverwegen (efficiënter gebruik) van bestaande middelen. Dit moet eind 2020 leiden tot een brandweerorganisatie met meer rendement, cq. meer veiligheid, tegen minder kosten. Voorafgaand aan de heroverweging moet rekening worden gehouden met een eenmalige dan wel tijdelijke stijging van bepaalde kosten om de structurele veranderingen te kunnen realiseren. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk drie.

Het advies van de commissie is het resultaat van een grondige verkenning op macroniveau en is als zodanig een eerste stap in de richting van de invulling van de financiële opgave van de brandweer voor de toekomst. Het advies geeft antwoord op de centrale vragen door een aantal macrofinanciële voorstellen te formuleren, die door de brandweer in de komende jaren nader moeten worden uitgewerkt en geoperationaliseerd.

1.3 Uitgangspunten en relevante ontwikkelingen

Hoewel de opdracht van de commissie in principe onafhankelijk is van interne en externe ontwikkelingen, heeft de commissie de volgende relevante ontwikkelingen onderkend.

In de eerste plaats is de huidige financiële context van belang. Deze wordt in grote mate bepaald door de economische crisis en de noodzaak tot het terugdringen van het begrotingstekort en herstellen van de overheidsfinanciën. In het kader van de brede heroverwegingen is in een twintigtal werkgroepen nagedacht over mogelijke beleidsalternatieven voor de toekomst. Ten aanzien van de brandweer zijn alternatieven genoemd waaronder verhoging van de opkomsttijden, privatisering en schaalvergroting.

In de tweede plaats heeft de brandweer haar toekomstvisie ‘De brandweer over morgen’ gepresenteerd. Kern van deze toekomstvisie is het ontwikkelen van een nieuw bedrijfsmodel, waarin de brandweer zich meer richt op het voorkomen van branden en het versterken van de zelfredzaamheid en het (brand)veiligheidsbewustzijn van burgers en bedrijven.

Een derde belangrijke ontwikkeling is de recentelijk (februari 2010) vastgestelde nieuwe Wet veiligheidsregio's. Nederland kent 25 veiligheidsregio's en evenzoveel brandweerregio's die allen in verschillende ontwikkelstadia verkeren. Deze stadia kunnen van invloed zijn op de uiteindelijke regionale inbedding van de adviezen van de commissie.

1.4 Werkwijze

De voorstellen en adviezen in deze rapportage zijn onafhankelijk van voornoemde ontwikkelingen benoemd en ontwikkeld. De commissie heeft daartoe gedurende een periode van negen maanden in een zevental bijeenkomsten gewerkt aan beantwoording van de centrale vragen.

De eerste stap is een algemene analyse en inventarisatie van mogelijke antwoorden en oplossingen geweest. Deze zijn per bijeenkomst verder uitgewerkt tot een reeks voorstellen en maatregelen. Vervolgens heeft de commissie de voorstellen en maatregelen laten doorrekenen door het Netwerk Finance & Control van de NVBR. Dit netwerk bestaat uit onder meer controllers van de brandweer en veiligheidsregio's in Nederland. Tot slot heeft de commissie de voorliggende adviesnotitie opgesteld.

In de periode dat de commissie aan het werk was, heeft de commissie een grote hoeveelheid financiële informatie over de brandweer verzameld en bestudeerd. De commissie heeft zich onder meer gebaseerd op gegevens en rapportages van Cebeon en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en heeft zich, zoals eerder aangegeven, laten adviseren door het Netwerk Finance & Control van de NVBR. Daarnaast heeft de commissie kennis genomen van publicaties zoals 'De brandweer over morgen' waarin het verhaal van de Strategische Reis is uitgewerkt. In de bijlagen is een overzicht van alle bestudeerde informatie opgenomen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de eerste twee centrale vragen en wordt beschreven op welke wijze de brandweer heroverwegingen kan maken om de lineaire kostenstijging van de afgelopen jaren te doorbreken. In hoofdstuk drie worden de voorstellen financieel onderbouwd. Hierbij wordt ook ingegaan op noodzakelijke investeringen die nodig zijn om de ombuigingen te kunnen realiseren. Tevens wordt de scope van de maatregelen (regionaal dan wel landelijk) aangeduid. Hoofdstuk vier geeft tot slot de conclusies en aanbevelingen van de commissie weer. In de bijlagen zijn overzichten opgenomen van de voorstellen in tijdperspectief (bijlage 1), de financiële ontwikkeling van de afgelopen tien jaar (bijlage 2), een lijst van de geraadpleegde bronnen (bijlage 3) en de samenstelling van de commissie (bijlage 4).

2 Naar een nieuw concept voor de brandweer

2.1 Inleiding

In aansluiting op het gedachtegoed van de Strategische Reis heeft de commissie diverse mogelijkheden en maatregelen geïnventariseerd om de lineaire kostenstijging van de afgelopen jaren te doorbreken en de brandweer efficiënter en effectiever te financieren. Op hoofdlijnen betreft het mogelijke heroverwegingen op een viertal gebieden, namelijk:

- heroverwegingen in de werkwijze van de brandweer
- heroverwegingen ten aanzien van de kerntaken van de brandweer
- heroverwegingen in de schaalgrootte om taken te organiseren
- heroverwegingen in de financieringsstructuur van de brandweer.

De onderliggende filosofie bij de heroverwegingen is dat burgers te bewegen zijn tot een hoge mate van zelfredzaamheid en dat de overheid de verantwoordelijkheid van bedrijven niet langer overneemt. Daarnaast is de commissie van mening dat de brandweer op een aantal punten een trendbreuk kan realiseren ten opzichte van het verleden. De ongebreidelde groei van de bepakking van het basisvoertuig, de tankautospuiter, dient in de ogen van de commissie dringend heroverwogen te worden.

De heroverwegingen worden hierna uitgewerkt en vormen de basis voor een financieel verantwoorde brandweer voor de toekomst. De financiële uitwerking en de benodigde investeringen om de ombuiging te kunnen realiseren, volgen in hoofdstuk drie.

2.2 Heroverwegingen in de werkwijze

De werkwijze van de brandweer is tot nu toe sterk gericht geweest op repressie, het bestrijden van brand en het optreden bij ongevallen. Door de reactie van de overheden op grote calamiteiten in de afgelopen 20 jaar heeft de maatschappij steeds meer het gevoel gekregen dat veiligheid uitsluitend een zaak is van de overheid. Dit is strijdig met de realiteit; de overheid kan veel minder doen dan burgers denken. Burgers beseffen te weinig dat juist zij een grote bijdrage kunnen leveren aan de veiligheid.

Door het omkeren van uitgangspunten komt er ruimte voor nieuwe denkbeelden. Indien de brandweer bijvoorbeeld zou aannemen dat gebouwen per definitie qua brandveiligheid niet op orde zijn, zal de brandweer anders optreden.

Als de brandweer tegelijkertijd meer zou investeren in brandveiligheidsbewustzijn en zelfredzaamheid van burgers en bedrijven (community safety = (brand)veilig leven), wordt aanpassing van de repressieve doctrine mogelijk. Dit betekent dat voor de brandweer een aangepaste werkwijze mogelijk wordt, die tot gevolg heeft dat:

- de brandweer meer inzet op het voorkomen van brand
- de brandweer andere inzetmethoden ontwikkelt, met als speerpunt het verbeteren van de buitenaanval, met aanpassing van voertuigen
- risicodifferentiatie kan plaatsvinden, waarbij verschillen in opkomsttijden mogelijk zijn (bijvoorbeeld onderscheid in landelijk en stedelijk gebied)
- verschillende typen eerste aanvalsvoertuigen (met name compacter) ingezet kunnen worden, waardoor er verschillende standaardbezettingen mogelijk zijn
- opleiden en oefenen anders kan worden ingericht
- de standaardbepakking op voertuigen aangepast kan worden.

Indien de brandweer kan switchen naar het uitgangspunt dat een gebouw brandpreventief niet op orde is, heeft dit aanvullend de volgende effecten:

- de aanvalsplannen en bereikbaarheidskaarten hoeven minder gedetailleerd te zijn;
- de brandveiligheidscontroles door de brandweer kunnen stoppen.

2.3 Heroverwegingen ten aanzien van de kerntaken

Hoewel de klassieke repressietaak hoe dan ook een kerntaak van de brandweer zal blijven, is het voor de brandweer noodzakelijk om nadrukkelijker invulling te gaan geven aan de taken die gericht zijn op het voorkomen van brand.

Onderzoek wijst uit dat het aantal branden en slachtoffers de laatste jaren niet is afgenomen en in 2008 zelfs is gestegen. Daarnaast is bekend dat de meeste slachtoffers bij brand vallen door verstikking en dat dit plaatsvindt minuten voordat de brandweer ter plaatse kan zijn. Het is dus van belang dat er meer geïnvesteerd wordt in het verhogen van brandveiligheid en het voorkomen van branden. De commissie onderkent drie belangrijke kerntaken van de brandweer:

- repressief optreden rampbestrijding - en crisisbestrijding en de voorbereiding daarop (respons)
- advisering op ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en productveiligheid (proactie)
- voorlichting en advies bij vergunningverlening (preventie).

Aanpassing van de repressieve doctrine (zie paragraaf 2.2) maakt het voor de brandweer mogelijk het controleren van vergunningen niet langer als kerntaak te beschouwen. Oorspronkelijk was dit overigens al een taak van de vergunningverlener. Aanpassing van de doctrine maakt het ook mogelijk de kerntaken van de brandweer doeltreffender uit te voeren.

Kleine, opschaalbare, zelfstandige eenheden met autonome taken zijn efficiënt in te zetten en kunnen in grootschalig verband prima samenwerken. Dit vraagt eerst een investering om daarna kosten te besparen.

De commissie stelt verder vast dat duiken, OGS en de specialistische taak CBRN niet tot nauwelijks leiden tot het redden van mensen. De inspanningen om deze taken te verrichten zijn groot. De commissie beveelt aan om deze taken te heroverwegen danwel af te stoten, maar om tenminste te onderzoeken of de huidige schaalgrootte juist is in relatie tot het maatschappelijk rendement.

2.4 Heroverwegingen in de schaalgrootte om taken te organiseren

Volgend op de inventarisatie van de kerntaken, is de commissie van mening dat een aantal taken efficiënter georganiseerd kan worden op een andere schaal dan in de regio's afzonderlijk. Het betreft de taken op het gebied van inkoop en de meldkamer. De inkooptaak moet meer landelijk centraal georganiseerd worden en de meldkamertaken zouden geclusterd kunnen worden, zodat het aantal meldkamers teruggebracht kan worden naar drie à vijf.

De commissie benadrukt in dit verband dat het van belang is vanuit het takenpakket te redeneren, conform het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, die onlangs geadviseerd heeft over de herinrichting van het openbaar bestuur²⁾. De Raad stelt eerst de taak te bepalen en de schaalgrootte daarop af te stemmen in plaats van andersom.

2.5 Heroverwegingen in de financieringsstructuur van de brandweer

De brandweer kent vanuit bekostigingsoogpunt een hybride stelsel van financiering dat op hoofdlijnen uit twee stromen bestaat, namelijk een gemeentelijke financieringsstroom en een rijksfinancieringsstroom. De gemeentelijke financieringsstroom bedraagt ruim 1 miljard euro en de rijksfinanciering via de BDUR ongeveer 105 miljoen euro (2010).

Aangezien de brandweer één organisatie vormt, die met de implementatie van de Wet veiligheidsregio's (een aantal) taken integraal uitvoert en hier eveneens als zodanig verantwoordelijk voor is, verdient het aanbeveling het huidige complexe hybride financieringsstelsel te vereenvoudigen. Dit sluit aan op de aanbeveling van het onlangs door de Raad voor de Financiële Verhoudingen gepubliceerde rapport over de financiële gevolgen van de Wet veiligheidsregio's.

'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.'

²⁾ Het einde van het blauwdruk-denken: naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, april 2010.

‘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.’

(Bron: Advies financiële gevolgen Wet Veiligheidsregio’s, Raad voor de financiële verhoudingen, april 2010).

3 Het concept financieel vertaald

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de financiële consequenties van de hiervoor geschetste heroverwegingen. Er is vanuit gegaan dat alle ombuigingsmogelijkheden op landelijk/collectief niveau uitgevoerd worden om daarmee het grootste effect te kunnen bereiken. Indien dit niet het geval is, is dit expliciet benoemd. Tevens wordt ingegaan op de investeringen die noodzakelijk zijn om de ombuigingen te kunnen realiseren. De geïnventariseerde mogelijkheden zijn inclusief de financiële consequenties en de reikwijdte van de maatregelen (regionaal danwel landelijk) samengevat in de tabel in paragraaf 4.

3.2 Financiële uitwerking van de ombuigingsmaatregelen

3.2.1 *Heroverwegingen in de werkwijze*

Als de brandweer in staat is andere wijzen van werken te beschouwen, ontstaat er ruimte. Bijvoorbeeld: de brandweer baseert haar optreden in gebouwen op het op orde zijn van brandpreventieve maatregelen, terwijl de brandweer bij vrijwel elke controle constateert dat de maatregelen door menselijk handelen (deels) teniet gedaan zijn. De brandweer investeert veel in tekeningen van gebouwen voor planvorming, terwijl de brandweer uit de praktijk weet, dat het gebouw altijd net iets anders is (door een recente verbouwing). Kortom de brandweer loopt achter de feiten aan. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, aantallen mensen in gebouwen, brandkranen, enzovoorts.

Op basis van het bovenstaande is de commissie gaan redeneren vanuit een ander gezichtspunt. De commissie neemt het gegeven dat de brandveiligheid in een gebouw niet op orde is als uitgangspunt en komt op basis daarvan tot de volgende heroverwegingen in de werkwijze.

Afstoten controletaak

De brandveiligheid is een verantwoordelijkheid van de eigenaar/gebruiker van het gebouw. De toezichthoudende taak van de brandweer/gemeenten neemt/nemen ongemerkt deze verantwoordelijkheid deels over. Stoppen met controles is zeer wel mogelijk, doch dan zal de brandweer uitgaan van de aanname dat het pand brandpreventief niet op orde is. Dit levert de volgende financiële ruimte op. Uitgaande van een gemiddeld kengetal van € 2,- per inwoner per jaar voor handhaving en toezicht bedraagt de ombuigingsmogelijkheid in dit verband in totaal 33 miljoen euro.

Uitgaande van de aanname dat een gebouw brandpreventief niet op orde is, behoort ook vereenvoudiging van het repressief optreden tot de mogelijkheden. Dit is niet nader gespecificeerd. Hetzelfde geldt voor het effect op het maken van plannen; ook deze kunnen eenvoudiger zijn.

Invoeren meerdere standaard voertuigbezettingen

De commissie is van mening dat er meerdere standaardbezettingen van een blusvoertuig moeten zijn. Slechts in 2-5% van alle daadwerkelijke incidenten is de slagkracht van de huidige basiseenheid nodig. In de overige situaties kan met minder worden volstaan. De commissie vindt het denken in risicodifferentiatie en differentiatie in opkomsttijden dan ook logisch en realistisch. Op basis hiervan is het invoeren van een lagere standaard voertuigbezetting met aangepaste bepakking mogelijk. Dit levert naar schatting een mogelijke ombuiging op van 112,5 miljoen euro. Echter, er zullen tijdelijk meerkosten ontstaan in verband met, onder andere, het in sommige situaties aanrijden met twee voertuigen en extra inspanningen van de opleidingsinstituten, waardoor de commissie de ombuiging raamt op totaal 83,5 miljoen euro. In andere landen is het werken met een andere standaardbezetting reeds normaal.

Anders inrichten opleiden en oefenen

Het valt de commissie op dat een groot deel van de bepakking van de tankautospuut tijdens de levensduur van een tankautospuut nauwelijks gebruikt wordt. Door spullen weg te laten, die niet of nauwelijks gebruikt worden, kan het opleiden en oefenen anders ingericht worden. Naar schatting levert dit 10 miljoen euro op.

Geen drinkwater meer inzetten als blusmiddel

De brandweer gebruikt drinkwater als blusmiddel. Drinkwater is een schaars goed aan het worden. Over het algemeen is de tankinhoud van een blusvoertuig voldoende om 95% van de branden te blussen. Bij grotere branden maakt de brandweer vaak gebruik van andere waterbronnen. De commissie vindt het de moeite waard te overwegen drinkwater niet langer in te zetten als blusmiddel. Hierdoor is onderhoud en controle van brandkranen niet langer noodzakelijk. De commissie is uitgegaan van de gemiddelde kosten per regio van € 700.000,--. Ervan uitgaande dat het aanschaffen en inzetten van een alternatieve voorziening 10 miljoen euro bedraagt is een ombuigingsmogelijkheid ter hoogte van 7,5 miljoen euro denkbaar. De commissie maakt de inschatting dat deze ombuigingsmogelijkheid regionaal uitgevoerd kan worden. Het landelijk effect voor de waterleidingbedrijven schat de commissie op enkele tientallen miljoenen, omdat de diameter van de waterleiding kleiner kan worden, de brandkraanaansluitingen verdwijnen en er minder verstoring ontstaat van het drinkwaterleidingnet.

Verminderen materieel

In Nederland zijn ongeveer 1350 tankautospuitten en 300 hulpverleningsvoertuigen in gebruik. Op basis van de huidige dekkingsplannen is de verwachting dat dit aantal teruggebracht zou kunnen worden naar circa 1100 tankautospuitten en 250 hulpverleningsvoertuigen. Hierdoor kunnen de kapitaallasten en de kosten voor beheer en onderhoud verminderd worden. Uitgaande van de exploitatiekosten van een tankautospuut per jaar ad € 40.000,-- en een hulpverleningsvoertuig ad € 30.000,-- bedraagt de ombuigingsmogelijkheid in totaal 11,5 miljoen euro, die eveneens regionaal uitgevoerd kan worden.

3.2.2 Heroverwegingen ten aanzien van de kerntaken

Anders organiseren specialismen

De brandweer dient nadrukkelijk te overwegen of de specialismen daadwerkelijk een kerntaak dienen te zijn, danwel dat andere organisatiemogelijkheden bestaan die efficiënter zijn. De inzet voor specialismen zoals duiken, OGS en CBRN vragen om forse investeringen, zeker gezien de steeds strengere eisen die gesteld worden. Het anders organiseren van specialismen en het afstoten van deze taken levert naar schatting een ombuigingsmogelijkheid van 12 miljoen euro.

3.2.3 Heroverwegingen ten aanzien van de schaalgrootte om taken te organiseren

Organiseren centrale landelijke inkoop

Het inkoopvolume van de brandweer bedraagt ongeveer 400 miljoen euro per jaar, waarvan reeds 200 miljoen euro wordt aangekocht via landelijke danwel lokale aanbesteding. De geregionaliseerde korpsen worden geconfronteerd met vele Europese inkoopprocedures, omdat hun inkoopvolume is toegenomen. Het organiseren ervan kost veel tijd en moeite; een centrale landelijke inkooporganisatie is wenselijk om dit efficiënt te kunnen doen. Afgezien van de besparing in de organisatiekosten per regio is naar schatting een inkoopvoordeel van 5% realistisch (10 miljoen euro). Als voorbeelden voor centrale inkoop wordt gedacht aan telefonie, verzekeringen en ICT. Voor een deel zal het inkoopvoordeel echter teniet gedaan worden door de inrichting van een landelijke beheersorganisatie en het feit dat regio's naar verwachting vaker tot aanbestedingen over moeten gaan. Het totaal te realiseren netto voordeel bedraagt naar schatting 2,5 miljoen euro. Indien de regio's niet overgaan tot een landelijke inkoop leidt dit tot een kostenstijging van ongeveer 9 miljoen euro.

Naar drie tot vijf meldkamers

Hoewel het de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's betreft, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 9 februari jl. in een brief aan het Veiligheidsberaad laten weten voorstander te zijn van een beweging naar één meldkamerorganisatie met een geüniformeerd meldkamerproces en maximaal drie meldkamerlocaties.

De commissie heeft becijferd dat het terugbrengen van het aantal meldkamerlocaties een forse ombuiging betekent van ongeveer 25 miljoen euro. Overigens dient in dit verband wel rekening te worden gehouden met aanvullende kosten als gevolg van het samenvoegen van meldkamers en het feit dat landelijke beheerskosten voor het in stand houden van de algemene systemen gehandhaafd blijven.

3.2.4 *Heroverwegingen in de financieringsstructuur van de brandweer*

De gemeenten en het Rijk betalen de brandweer. Deze hybride financiering leidt tot onduidelijkheid bij het invoeren van nieuwe regelgeving, discussies over taken op het grensvlak en het overhevelen van taken. Dit kost veel tijd en energie en leidt soms tot besluiteloosheid, waardoor de brandweer zich niet verder kan ontwikkelen. Bij de geregionaliseerde korpsen ontstaat de tendens dat de gemeenteraden zich minder dan voorheen gebonden weten aan de brandweer. Daardoor dreigt de brandweer in een vervelend vacuüm te vallen. De commissie pleit voor eenduidige financiering en wil daarmee voorkomen dat de brandweer in een financieel niemandsland terecht komt. Zeker in een tijd van financieel zwaar weer is dit funest. Bijkomend voordeel is het verminderen van de complexiteit, wat in elk geval leidt tot een beperking van administratieve lasten voor de brandweer en tot meer eenduidigheid in de aansturing.

3.3 **Noodzakelijke investeringen**

In dit verband geldt het principe ‘de kost gaat voor de baat uit’, aangezien vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid eerst meer geïnvesteerd moet worden in de zogenaamde ‘voorkant’ van de keten (vergroten van zelfredzaamheid en brandveiligheidsbewustzijn), voordat de ‘achterkant’ van de keten (repressie) anders ingericht kan worden. In algemene zin geldt dat alle investeringen gericht zijn op het versterken van de communicatie en de voorlichting om de zelfredzaamheid te verbeteren en de werkwijze van de brandweer aan te passen. De belangrijkste investeringen betreffen:

- het versterken van risicobeheersing (0,5 miljoen euro)
- het opstellen en uitvoeren van een landelijk onderwijsprogramma brandveiligheid waarbij per regio twee fte hiervoor wordt ingezet (6,25 miljoen euro)
- het verbeteren van de communicatie en de voorlichting aan burgers en bedrijven om de zelfredzaamheid en het veiligheidsbewustzijn te vergroten. Hiervoor wordt gemiddeld één fte per 100.000 inwoners nodig geacht waardoor in totaal 160 fte's extra nodig zijn (16 miljoen euro)
- het aanpassen van materieel en opleiden van personeel in het nieuwe risicodenken (22,5 miljoen euro)
- het versterken van de onderlinge samenwerking en synergie waarvoor per regio twee fte nodig is (5 miljoen euro)

- het uniformeren van werkprocessen en systemen ten behoeve van de meldkamers en effectueren van de Brandweer Vraagorganisatie (50 miljoen euro).

Het totaal geraamde bedrag aan investeringen bedraagt 100,25 miljoen euro.

3.4 De herooverwegingsmogelijkheden en investeringen samengevat

Tabel 1. Herooverwegingen en investeringen

Categorie	Mogelijkheden	Reikwijdte	Bedrag in miljoen euro
<i>Herooverwegingen in de werkwijze: aanpassen repressieve doctrine</i>	Afstoten controletaak	Landelijk/collectief	33
	Invoeren meerdere standaardbezettingen	Landelijk/collectief	83,5
	Anders inrichten opleiden en oefenen	Landelijk/collectief	10
	Geen drinkwater meer als blusmiddel inzetten	Regionaal	7,5
	Verminderen materieel	Regionaal	11,5
<i>Herooverwegingen ten aanzien van de kerntaken</i>	Anders organiseren specialismen	Landelijk/collectief	12
<i>Herooverwegingen ten aanzien van de schaalgrootte</i>	Organiseren centrale landelijke inkoop	Landelijk/collectief	2,5
	Naar drie tot vijf meldkamers	Landelijk/collectief	25
Totaal			185

Categorie	Maatregelen	Reikwijdte	Bedrag in miljoen euro
<i>Investerings</i>	Versterken risicobeheersing	Landelijk/collectief	0,5
	Opzetten en uitvoeren onderwijsprogramma brandveiligheid	Landelijk/collectief	6,25
	Communicatie en voorlichting overige doelgroepen	Landelijk/collectief	16
	Andere wijze brandbestrijding/aanpassen doctrine	Landelijk/collectief	22,5
	Verbeteren samenwerking en synergie	Landelijk/collectief	5
	Uniformeren werkprocessen meldkamer et cetera	Landelijk/collectief	50
Totaal			100,25

In bijlage 1 zijn de voorstellen van de commissie in tijdperspectief geplaatst.

4 Conclusie en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In voorliggend hoofdstuk zijn allereerst in paragraaf twee de conclusies opgenomen ten aanzien van de drie centrale vragen die aan de commissie gesteld zijn. De commissie formuleert verder aanbevelingen aan zowel de brandweerorganisatie als de verantwoordelijke organisaties voor de financiën van de brandweer (Ministerie van Binnenlandse Zaken en de gemeentebesturen vertegenwoordigd via het Veiligheidsberaad).

4.2 De centrale vragen beantwoord

De drie centrale vragen die aan de commissie gesteld zijn, betreffen:

- hoe kan de lineaire kostenstijging van de brandweer worden omgebogen?
- hoe kan de brandweer efficiënter en effectiever worden gefinancierd?
- welke financiële effecten zijn realistisch als de Strategische Reis wordt geëffectueerd?

4.2.1 *Ombuigen van de lineaire kostenstijging*

Ten aanzien van de eerste vraag concludeert de commissie dat de lineaire kostenstijging van de brandweer omgebogen kan worden door de werkwijze, de kerntaken van de brandweer en de schaalgrootte waarop taken uitgevoerd worden te heroverwegen. In de werkwijze ligt de ombuigingsmogelijkheid in het aanpassen van de repressieve doctrine en op basis daarvan onder andere het invoeren van risicodifferentiatie en meerdere standaard voertuigenbezettingen en bijbehorende bepakkingen. Aanpassen van de repressieve doctrine leidt bij de heroverweging van de kerntaken tot de mogelijkheid om de controletaak inzake gebouwen af te stoten. Tevens dient nagegaan te worden in hoeverre specialismen als duiken, CBRN en OGS anders georganiseerd kunnen worden. Ten aanzien van de schaalgrootte geldt dat voornamelijk kansen liggen op het gebied van het landelijk organiseren van de inkoop en het samenvoegen van het aantal meldkamers.

4.2.2 *Effectiever en efficiënter financieren*

De commissie concludeert dat de brandweer effectiever en efficiënter gefinancierd kan worden door het stelsel van hybride financiering los te laten. Daarmee ontstaat meer eenduidigheid in de aansturing en minder administratieve lasten voor de regio's. De commissie volgt hiermee het advies van de Raad op voor de financiële verhoudingen.

4.2.3 *Financiële effecten*

De commissie heeft berekend dat het totale pakket aan mogelijkheden om ombuigingen te realiseren 185 miljoen euro bedraagt. De hiervoor noodzakelijke investeringen bedragen ruim 100 miljoen euro. Het doorvoeren van de mogelijkheden leidt dus op langere termijn tot een definitieve ombuiging van de lineaire kostenstijging. In dit verband zijn eventueel nieuwe ontwikkelingen buiten beschouwing gelaten.

4.3 **Aanbevelingen brandweerorganisatie**

De commissie is van mening dat de brandweerorganisatie voor een omvangrijke opgave staat. Zowel vanuit financieel als organisatorisch perspectief wordt veel gevraagd van de organisatie, die in veel regio's nog volop in ontwikkeling is in het kader van de regionalisering. De commissie benadrukt dat in het kader van het maken van de beweging naar de 'voorkant' van de keten een collectieve aanpak noodzakelijk is. Alleen dan kan verder gebouwd worden aan een toekomstvaste en financieel verantwoorde brandweerorganisatie.

De commissie acht in dit verband een realistisch tijdpad en bestuurlijk draagvlak voor het realiseren van de Strategische Reis en de in deze rapportage geschetste ombuigingen van essentieel belang. Naar aanleiding van deze rapportage adviseert de commissie het bestuur van de NVBR een nader gesprek te voeren met het Ministerie van BZK en het Veiligheidsbestuur over de toekomst van de financiën van de brandweer.

4.4 **Aanbevelingen Ministerie van BZK en Veiligheidsberaad**

De commissie adviseert de Minister van BZK om de financieringsstructuur te heroverwegen en om hierbij te streven naar eenduidige financiering via het Rijk. Daarnaast is de commissie van mening dat het pakket aan gepresenteerde ombuigingsmogelijkheden goede kansen biedt om de lineaire kostenstijging te doorbreken zonder dat de veiligheid van de burger in gevaar komt. Sterker nog, meer investeren in de 'voorkant' van de keten verhoogt de zelfredzaamheid en het veiligheidsbewustzijn van burgers en bedrijven en uiteindelijk het maatschappelijk rendement van de brandweer.

Bijlagen

De voorstellen in tijdperspectief³⁾

	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2020 e.v.	Totaal
Investeringsen								
Versterking risicobeheersing	0,5							0,5
Verhogen veiligheidsbewustzijn door onderwijs en communicatie	2,25	10	10					22,25
Nieuwe doctrine	2,5	10	10					22,5
Kennisfunctie brandweer organiseren	1	2	2					5
Investering ICT (C2000, GMS, paging) en informatiemanagement (aansluiting basisregistraties, standaardisatie meldkamers, vraagorganisatie brandweer)	10	10	10	10	10			50
<i>Subtotaal</i>	<i>16,5</i>	<i>32</i>	<i>32</i>	<i>10</i>	<i>10</i>			100,25
Ombuigingsmogelijkheden mits investeringen gerealiseerd								
Stoppen met brandveiligheidscontroles		-5	-10	-18				-33
Meerdere standaard voertuigbezettingen		-5	-5	-5	-10	-58,5	-29 ⁴⁾	-83,5
Anders inrichten voertuigen, daardoor minder opleidingskosten		-1	-2	-4	-3			-10
Geen drinkwater meer als blusmiddel	5	5	-17,5					-7,5 ⁵⁾
Afstoten materieel	-2,5	-9						-11,5
Anders organiseren duiken, OGS en CBRN	-6	-6						-12
Landelijk inkopen	7,5	- 10						-2,5
Minder meldkamers				-25				-25
<i>Subtotaal</i>	<i>4</i>	<i>-31</i>	<i>-34,5</i>	<i>-52</i>	<i>-13</i>			-185
Totaal	20,5	1	-2,5	-42	-3	-58,5		-84,5

³⁾ Investeringsen en opbrengsten in de tijd gezien in het gunstigste scenario en weergegeven in miljoenen euro jaarlijks toe te voegen aan de brandweerbudgetten van de Veiligheidsregio's.

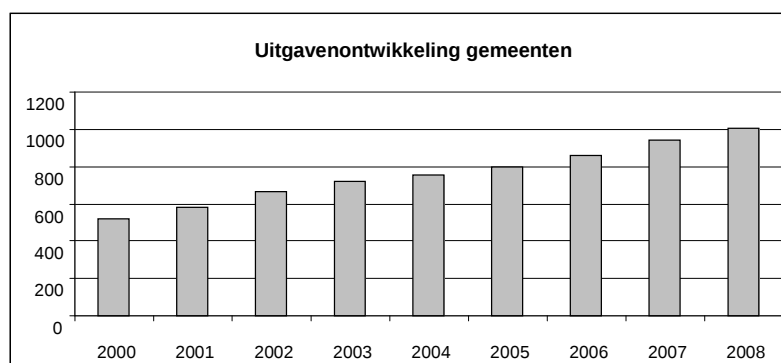
⁴⁾ Deze opbrengst is mogelijk als uit de nieuwe doctrine blijkt dat het in sommige situaties aanrijden met twee voertuigen niet noodzakelijk is. De commissie heeft deze opbrengst in de totaalstelling niet meegenomen.

⁵⁾ Dit is exclusief de minder kosten bij de waterleidingbedrijven.

Financiële ontwikkeling 2000-2010

De uitgaven aan de brandweer zijn de afgelopen jaren substantieel toegenomen. Deels kan dit verklaard worden door de omvangrijke ontwikkelingen als gevolg van professionalisering van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Uit cijfers van het CBS blijkt dat de netto uitgaven van gemeenten (zoals verantwoord op functie 120) zijn toegenomen van 522 miljoen euro in 2000 naar ruim 1 miljard euro in 2008.

Tabel 2. Uitgavenontwikkeling gemeenten aan brandweer in miljoenen euro's (Bron: CBS)⁶⁾



Het beeld van de sterk gestegen uitgaven wordt ondersteund in het evaluatieonderzoek van Cebeon⁷⁾ uit 2007, waarin een totale (zowel gemeentelijke als regionale) uitgaventoename van 299 miljoen euro tussen 2001 en 2005 is geconstateerd. De uitgaventoename is veroorzaakt door:

- de toename als gevolg van reguliere ontwikkelingen (96 miljoen euro)
- de extra uitgaven aan vrijwilligers (18 miljoen euro)
- de extra uitgaven aan beroepspersoneel (117 miljoen euro)
- de extra overige uitgaven onder andere huisvesting, kantoorkosten, materiaal en materieel (68 miljoen euro).

Het grootste deel van deze extra uitgaven is gedekt door extra inwonerbijdragen van gemeenten (grotendeels gedekt uit algemene middelen).

⁶⁾ Netto uitgaven van de brandweer, zoals deze verantwoord zijn op functie 120 van de gemeenterekening.

⁷⁾ Onderzoekstraject OOV: deelrapportage 1 Openbare Orde en Veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005, februari 2007.

In het evaluatieonderzoek van Cebeon is tevens aangegeven dat de verwachting bestaat dat er nog geen einde is gekomen aan de sterke stijging van de uitgaven voor Openbare Orde en Veiligheid (onder andere door de verdere ontwikkeling van de veiligheidsregio's). In het onlangs verschenen Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2010 is geconstateerd dat de feitelijke uitgaven in 2009 inderdaad opnieuw de veronderstelde uitgaven overtreffen.

Bij het cluster Openbare Orde en Veiligheid is het verschil tussen de veronderstelde uitgaven volgens het ijkpunt en de feitelijke uitgaven van 2008 op 2009 gestegen; in 2008 lagen de uitgaven van de 419 gemeenten € 12,-- per inwoner boven het ijkpunt. In 2009 is dat € 15,-- per inwoner of wel 20% van het totaal. De stijging van de uitgaven treedt verhoudingsgewijs sterk op bij het onderdeel (overige) Openbare Orde en Veiligheid en dan met name bij gemeenten van 50.000 inwoners en meer.

Ook de kleine gemeenten geven relatief veel uit wat wellicht samenhangt met toenemende kosten door professionalisering van vrijwillige brandweerkorpsen. In dit Periodiek Onderhoudsrapport wordt geconcludeerd dat nader onderzoek naar de ontwikkeling van dit cluster gewenst is in combinatie met de inkomstenclusters.

Bron: Periodiek Onderhoudsrapport 2010

Naast de stijging van gemeentelijke uitgaven aan de brandweer zijn ook de rijksbijdragen sterk gestegen. De specifieke uitkering van het Rijk aan de brandweer en de GHOR-regio's, de BDUR, is gestegen van 27 miljoen euro in 2001 naar 85 miljoen euro in 2009 en ruim 105 miljoen euro in 2010.

Onlangs is door de Raad voor de Financiële Verhoudingen onderzoek gedaan naar de financiële consequenties van de Wet veiligheidsregio's en de bijbehorende besluiten om vast te kunnen stellen of de verhoging van de rijksbijdrage voldoende is om te voldoen aan de nieuwe eisen. De kosten voor het implementeren van alle nieuwe wet- en regelgeving zijn in kaart gebracht door financiële experts van de NVBR en de GHOR. De kosten worden geraamd op ruim 79 miljoen euro, terwijl in de ophoging van de rijksbijdragen slechts met 42 miljoen euro rekening wordt gehouden. De Raad heeft ten aanzien van diverse dossiers nader onderzoek geadviseerd aan het Ministerie van BZK.

Lijst geraadpleegde bronnen

- Onderzoekstraject OOV: samenvatting rapportages over volume-ontwikkelingen en herijking verdeling, Cebeon, maart 2007
- Onderzoekstraject OOV: deelrapportage 1 Openbare Orde en Veiligheid: uitgavenontwikkeling 2001-2005, februari 2007
- Onderzoekstraject OOV: deelrapportage 2 Herijking verdeling gemeentefonds en BDUR, Cebeon, februari 2007
- Advies herijking Openbare Orde en Veiligheid, Raad voor de financiële verhoudingen, maart 2007
- Brandweerstatistiek 2008, Centraal Bureau voor de Statistiek
- Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2010, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009.
- Advies Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2010, Raad voor de financiële verhoudingen, november 2009
- De brandweer over morgen: Strategische Reis als basis voor vernieuwing, NVBR, maart 2010
- Advies financiële gevolgen Wet veiligheidsregio's, Raad voor de financiële verhoudingen, april 2010
- Rapport brede heroverwegingen: veiligheid en terrorisme, commissie Vijlbrief, april 2010

Samenstelling commissie

- J.H.H. Mans, voorzitter commissie en waarnemend burgemeester gemeente Maastricht
- A.F.M. Schippers, regionaal commandant Kennemerland, tevens lid van het bestuur en penningmeester van de NVBR
- J.B.M. Tilman, directeur bureau NVBR
- D.G.L. Kransen, brandweer Amsterdam-Amstelland
- R. Burgering, regionaal commandant Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
- R.F.J. Frek, adjunct directeur Veiligheidsregio Utrecht/brandweer
- M. Kamphuis, commandant brandweer Ede
- I. Helsloot, brandweer Amsterdam-Amstelland
- F.L.T.M. van den Bogaert, regionale brandweer Brabant Zuid-Oost en tevens voorzitter netwerk Finance & Control NVBR
- M.P.F. van den Berge, secretaris commissie
- L.A.J. de Geus – Schoenmakers, auteur en programmacoördinator management en bedrijfsvoering NVBR a.i.