

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 27 maart 2012

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen over de relatie tot het wetsvoorstel Nationale Politie en over het draagvlak voor de regionalisering van de brandweer.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het gewijzigd voorstel van wet van 14 februari 2012 en de daaraan voorafgaande behandeling in de Tweede Kamer. Deze leden wensen naar aanleiding daarvan nog enkele vragen aan de regering te stellen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij kunnen zich in grote lijnen vinden in hetgeen het voorstel beoogt te regelen. Wel hebben zij nog enkele vragen en kanttekeningen.

2. Algemeen

De leden van de **PvdA**-fractie vragen, ten aanzien van de relatie tot het wetsvoorstel Nationale Politie², of de regering uiteen kan zetten waarom het niveau van de veiligheidsregio wél de optimale schaal is voor de

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), voorzitter, Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), vice-voorzitter, Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU) en Swagerman (VVD).

² Invoering van de Politiewet 200. en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X), EK, 32822.

organisatie en het beheer van de brandweer en niet voor die van de politie. Ook vragen zij de regering aan te geven hoe de organisatie van de geregionaliseerde brandweer zich in de praktijk zal verhouden tot die van een «nationale» politie met tien politieregio's (bijvoorbeeld bij rampenbestrijding).

De leden van de **D66**-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor het in één wetsvoorstel opnemen van twee zodanig uiteenlopende en weinig samenhang vertonende onderwerpen als de vorming van een veiligheidsinstituut en de verplichte regionale vormgeving van de brandweezorg.

3. Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat de regering het advies van de Raad van State om de taken met betrekking tot het onderwijsstelsel als wettelijke taak neer te leggen bij het Instituut Fysieke Veiligheid «in ieder geval op dit moment» niet volgt.¹ De regering wilde op het moment van schrijven het gezamenlijke plan van de betrokken instanties afwachten, dat eind 2011 gereed zou zijn. Kan de regering aangeven in hoeverre dit haar perspectief ten aanzien van het advies van de Raad van State heeft veranderd? Ook, zo stellen deze leden, legt de regering de suggestie van de Raad van State om de evaluatie van het IFV wettelijk te verankeren naast zich neer, met als argumentatie dat wettelijke verankering geen noodzakelijke voorwaarde voor evaluatie is. Deze leden merken op dat die redenering op zichzelf juist is, maar mogelijk ook kan leiden tot onduidelijkheid. Kan de regering toelichten hoe zij zich deze periodieke evaluaties voorstelt en welke rol zij daar zelf in heeft?

3.1. De rechtsvorm van het IFV

De leden van de **D66**-fractie willen graag een nadere toelichting hebben op de stelling van de regering dat het IFV weliswaar een zelfstandig bestuursorgaan is, maar niet in de zin van artikel 1 van de Kaderwet Zelfstandig Bestuursorganisaties (ZBO's), omdat het geen bestuursorgaan van de centrale overheid is. De regering stelt daarbij dat de taken die bij het IFV worden ondergebracht naar hun aard en inhoud bij de veiligheidsregio's thuishoren. Is hier sprake van een nadere standpuntbepaling van de regering sinds de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's²? Tot op heden werd immers het overgrote deel van de bij het IFV onder te brengen taken op rijksniveau onder de directe verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid & Justitie (voorheen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) uitgevoerd. Indien dit eigenlijk taken waren die aan de veiligheidsregio's en aan de daaraan deelnemende gemeenten toekomen, waarom zijn deze dan sedert jaar en dag door de rijksoverheid uitgeoefend? Is er niet veeleer sprake van een gemengd regime waarin taken die op centraal niveau zijn behartigd vanwege de centrale verantwoordelijkheid voor het stelsel van brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, nu worden samengebracht met taken die tot de (verlengde) gemeentelijke verantwoordelijkheid kunnen worden gerekend? Deze leden ontvangen hierop graag een reactie van de regering. Zij menen dat dit gemengde regime goed kan worden vormgegeven in de voorgestelde rechtsvorm, maar vinden de benadering van de regering ietwat eenzijdig. Het is bovendien naar het oordeel van deze leden niet overtuigend om vanwege de praktische vermenging van taken die centraal respectievelijk lokaal of regionaal worden behartigd (bijvoorbeeld de voorziening van het rampenbestrijdingsmateriaal en het brandbestrijdingsmateriaal) voortaan een centrale taakverantwoordelijkheid te ontkennen. Deze leden vragen of het niet zo is dat de in het IFV opgaande instituten – het Nederlands instituut fysieke veiligheid (NIFV) en

¹ Handelingen II, 2010–2011, 32 841, nr. 4, blz. 4.

² Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's), EK 31 117

het Nederlands bureau brandweereexamen (NBBE) – zelfstandige bestuursorganen zijn in de zin van de Kaderwet ZBO's? Deze leden menen overigens dat er gekozen is voor een pragmatische oplossing die recht doet aan de verantwoordelijkheden van zowel de veiligheidsregio's en de daartoe behorende gemeenten als van de centrale overheid. De keuze getuigt bovendien van oog voor effectiviteit van bestuur. Om deze reden hebben deze leden er dan ook begrip voor dat de regering niet gekozen heeft voor een andere organisatievorm, zoals bijvoorbeeld een gestapelde gemeenschappelijke regeling.

3.2 Het bestuur van het IFV

Voor de leden van de **D66**-fractie is bij de beoordeling van de inrichting en het besturingsconcept van het IFV van groot belang dat de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden helder van elkaar worden onderscheiden. Vandaar dat deze leden met instemming kennis hebben genomen van het voorstel dat het bestuur van het IFV wordt gevormd door de voorzitters van de veiligheidsregio's. Ook steunen zij het voorstel dat de vertegenwoordigers van de ambtelijke diensten niet een bestuurlijke, maar een relevante adviserende rol krijgen toebedeeld. Dit achten deze leden een verbetering ten opzichte van de thans nog geldende gemengde bestuursvorm van het NIFV. Deze leden menen dat dit ook in de toekomst de bestuursvorm moet blijven en dat niet na verloop van tijd alsnog voor een gemengd model moet worden gekozen. Dit leidt immers tot een verstrooiing van verantwoordelijkheden. Deze leden vragen of de regering deze visie deelt. Het verbaast deze leden overigens dat bij de managementraden die de «vraagarticulatie» bepalen, de politie niet wordt genoemd. Meent de regering dat de politie niet op gelijke voet met brandweer, gemeentelijke dienst en Geneeskundige Hulpverlenings Organisatie in de Regio (GHOR) betrokken dient te zijn? Deze leden ontvangen daarop graag een reactie.

De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel uitgaat van een bestuursvorm waarin alle voorzitters van de vijftientig veiligheidsregio's participeren. Deze leden vragen in de eerste plaats waarom niet gekozen is voor een wettelijke positionering van het Veiligheidsberaad, dat immers uit dezelfde vijftientig voorzitters van de veiligheidsregio's bestaat en dat zich de afgelopen jaren nadrukkelijk heeft ontwikkeld tot – en gepositioneerd als – de bestuurlijke koepel en vertegenwoordiger van alle veiligheidsregio's en daartoe behorende gemeenten. Ware het niet denkbaar geweest om het Veiligheidsberaad als zodanig een wettelijke statuur te geven en het te belasten met het bestuur van het IFV? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op die vraag. Daarnaast vragen zij om een nadere toelichting op de positie en functie van een dagelijks bestuur van het IFV. Zij kunnen zich voorstellen dat in de praktijk dit dagelijks bestuur feitelijk de bestuurlijke leiding over het IFV heeft en het algemeen bestuur op grote afstand komt te staan. Was het niet wenselijk geweest dat in het wetsvoorstel ook de specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het dagelijks bestuur waren omschreven? Ook op deze vraag ontvangen deze leden graag een reactie van de regering. Kan de regering nader toelichten wat zij bedoelt met de formulering dat het algemeen bestuur kan besluiten taken «over te dragen» aan het dagelijks bestuur. Kan dit, zo vragen deze leden, in beginsel alle taken betreffen?

De leden van de D66-fractie hebben er kennis van genomen dat het IFV de wettelijke taken zal continueren die nu door het NIFV en het NBBE worden uitgevoerd voor de openbare lichamen Bonaire, St Eustatius en Saba. Zij vragen de regering hoe voldoende kan worden verzekerd dat de BES-eilanden invloed kunnen uitoefenen op het bestuur en beleid van het

IFV nu zij geen deel uitmaken van het bestuur en geen onderdeel vormen van één van de veiligheidsregio's.

4. Regionalisering brandweer

De leden van de **VVD**-fractie kunnen instemmen met de in het wetsvoorstel opgenomen laatste stap naar volledige regionalisering van de brandweer, maar hebben enkele opmerkingen en vragen over de financiering van de regionale brandweezorg en de gevolgen daarvan voor de gemeenten en hun burgers. In de huidige situatie, zo stellen deze leden, bestaan grote verschillen tussen gemeenten in de kosten per inwoner voor brandweezorg en rampenbestrijding. Deze worden veroorzaakt door onder andere verschillen in de algemene uitkering voor deze zorg, verschillen in fysieke omstandigheden (bijvoorbeeld stedelijke of plattelandsgemeenten) en beleidskeuzes van gemeentebesturen. Volgens deze leden wordt, door het zonder meer laten meeverhuizen van de huidige gemeentelijke budgetten naar de veiligheidsregio's zonder nadere verevening, niet bereikt dat in elke veiligheidsregio de kosten per inwoner gelijk zullen zijn. Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat bestendiging van deze scheefheid niet is uit te leggen aan de burgers van de veiligheidsregio? Waarom, vragen deze leden de regering, bevat dit wetsvoorstel geen bepalingen die een oplossing bieden voor dit probleem? Hoe denkt de regering bestendiging van deze ongelijkheid, die hier en daar in den lande verschillen in kosten per inwoner van dezelfde veiligheidsregio oplevert van tientallen euro's, te voorkomen? Als regeling bij deze wijzigingwet op te grote technische problemen zou stuiten is het dan niet beter te wachten met invoering, tot binnen de veiligheidsregio's overeenstemming is bereikt over de kostenverdeling per inwoner? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op deze vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben een aantal vragen ten aanzien van het draagvlak voor de regionalisering van de brandweer. Zij vernemen graag hoe de regering denkt te voorkomen dat de brandweervrijwilligers die zich tot dusver met name identificeren met hun eigen gemeente zich vervreemd gaan voelen in een grotere regio, waardoor de animo om vrijwilliger te worden, dan wel te blijven, afneemt. Kan de regering, zo vragen deze leden, in dit verband ook haar reactie op de conclusies en aanbevelingen van de webenquête van de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) zoals verwoord in haar rapport «Nogmaals de feiten op een rij»¹ naar de Eerste Kamer sturen? Ook vragen deze leden of de regering zich bewust is van de mogelijkheid dat de bereidheid om gelden te fourneren voor de financiering van de brandweer in sommige gemeenten dan wel gemeenteraden afneemt als gevolg van de regionalisering? Wat is de regering voornemens te doen wanneer als gevolg daarvan gaten in de financiering van de brandweer ontstaan?

De leden van de **CDA**-fractie sluiten zich aan bij bovenstaande vragen van de leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie inzake de regionalisering van de brandweer.

De leden van de **SP**-fractie merken op dat het wetsvoorstel inhoudt dat de brandweerorganisaties volledig geregionaliseerd worden en dat alle gemeenten verplicht worden om mee te werken aan de oprichting van veiligheidsregio's en de opheffing van de bestaande gemeentelijke brandweerorganisaties. Deze leden vernemen graag van de regering welke aantoonbare maatschappelijke noodzaak er zou zijn om de gemeenten bij wet te verplichten tot medewerking aan de regionalisering van de brandweer en de opheffing van de gemeentelijke brandweer. Welke steekhoudende argumenten, zo vragen zij de regering, zijn er om

¹ «Nogmaals de feiten op een rij! Over vrijwilligheid, vakmanschap en verantwoordelijkheid», Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers, 1 november 2011.

de gemeenten met een eigen brandweerorganisatie niet zelf de keuze te geven om zich aan te sluiten bij een regionale organisatie, indien bij de betreffende gemeente die behoefte wordt gevoeld? Ook verzoeken deze leden de regering aan te tonen of, en zo ja in welke mate, de huidige gemeentelijke brandweer onvoldoende presteert en waarom de regionalisering van de brandweer het afdoende antwoord zou zijn op de tekortkomingen van de gemeentelijke brandweer.

Vervolgens vragen de leden van de SP-fractie of de regering het met hen eens is dat de met het wetsvoorstel beoogde verplichte regionalisering van de brandweer de afstand tussen de «werkvloer» en de leiding van de beoogde nieuwe organisatie onnodig vergroot en dat dit het vertrouwen van het brandweerpersoneel in hun organisaties aantast, tot minder betrokkenheid van het personeel leidt en tot onvoldoende democratische controle door gemeenteraden. Dit, zo stellen deze leden, is de mening van een groot deel van de brandweerlieden en hun organisaties. Graag een reactie van de regering.

Vervolgens, zo stellen deze leden, bestaat onder het brandweerpersoneel de vrees dat de beoogde regionalisering kostenverhogend zal werken ten opzichte van de bestaande structuren en dat als gevolg daarvan bezuinigingen op de brandweer doorgevoerd zullen worden. De regering heeft aangegeven dat naar haar mening die vrees ongegrond is. De leden van de SP-fractie verzoeken de regering aan te tonen waarom de nieuwe organisatie structureel niet kostenverhogend zal werken. Ook verzoeken deze leden de regering toe te zeggen dat als de nieuwe organisatie onverhoopt wel duurder zal blijken te zijn, de regering zich garant stelt voor het aanzuiveren van het alsdan ontstane tekort, respectievelijk toezegt dat de kostenverhoging niet ten koste zal gaan van de operationele slagkracht van de brandweer.

Daarnaast vernemen de leden van de SP-fractie graag welke zwaarwegende argumenten er volgens de regering bestaan om de instelling van de brandweerclusters, zoals in de Tweede Kamer is voorgesteld in amendement 16, niet in de wet op te nemen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorstel om tot een volledige regionalisering van de brandweer te komen. Zij menen dat aan de onheldere situatie van de afgelopen jaren, waarin enerzijds de regionalisering met tal van middelen werd bevorderd en gestimuleerd maar anderzijds geen uniformiteit werd nagestreefd en dus geen verplichting tot regionalisering bestond, terecht een halt wordt toegeroepen. Hoewel brandweezorg vanouds tot het lokale domein behoort en ook in de toekomst de eerste verantwoordelijkheid voor de feitelijke taakuitoefening van de brandweer op het niveau van de gemeente dient te blijven, is in veel gevallen voor de organisatie van de brandweer de gemeentelijke schaal simpelweg te klein en daarom te kwetsbaar. De regering schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag van de zijde van de Tweede Kamer dat het functioneren van de lokale brandweezorg in de regio's thans niet specifiek gemonitord wordt.¹ Dat verbaast deze leden. Zij kunnen zich voorstellen dat in die regio's waar nog tot volledige regionalisering moet worden overgegaan een nulmeting heeft plaatsgevonden of thans plaatsvindt, teneinde de verschillen in kwaliteit tussen de diverse brandweerkorpsen in kaart te brengen en te beoordelen of het voor de overdracht aan de regio noodzakelijk is dat gemeenten kwalitatieve achterstanden (personeel en materieel) inlopen. Kan de regering hier meer informatie over geven?

¹ Handelingen II, 2011–2012, 32 841, nr. 8, blz. 18.

De leden van de D66-fractie nodigen de regering vervolgens uit om precies aan te geven tot hoeverre de verplichting tot regionalisering strekt. Zij menen dat een krachtige regionale brandweerorganisatie onder leiding van een regionale brandweercommandant niet gebaat is bij een keuze om de brandweelieden in weerwil van de regionalisatie in gemeentelijke dienst te houden. Naar het oordeel van deze leden is dit een halfslachtige oplossing, die duidelijkheid en slagkracht in de weg staat. Waarom is, zo vragen deze leden, niet consequent gekozen voor regionaal werkgeverschap? Vreest de regering niet, net als deze leden, voor een onhelderheid in commandovoering en gebrekkige sturing op regionaal niveau als het personeel deels onderdeel van de gemeentelijke organisaties zal blijven? Is de regering ook niet van oordeel dat de betrokkenheid van vooral vrijwilligers bij de lokale gemeenschap waar zij toe behoren op andere wijze kan en moet worden vormgegeven dan via een gemeentelijke aanstelling? Deze leden vragen hierop een reactie van de regering, alsook een perspectief op een daadwerkelijke regionale brandweer, dus inclusief de overgang van het personeel.

De regering heeft naar het oordeel van de leden van de D66-fractie terecht aandacht besteed aan de betrokkenheid van de brandweermensen bij de instituten die hun werk mede beïnvloeden. De regering zegt hun inbreng van groot belang te achten. Dat roept bij deze leden de vraag op hoe de regering de rol en positie van enerzijds de Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) en anderzijds de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) beoordeelt. Moet de NVBR worden gezien, zoals wel wordt gesteld, als *de* vertegenwoordiger van de brandweersector of bestaat er een nevenschikte positie voor de VBV die stelt in het bijzonder de brandweervrijwilligers te representeren. Worden beide instellingen in de toekomst door het ministerie van Veiligheid & Justitie van instellingssubsidies voorzien?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Broekers-Knol

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Van Dooren