

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 april 2012

1. Inleiding

Graag dank ik de commissie, met name de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de SP en D66, voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen. In mijn reactie volg ik de opbouw van het voorlopig verslag.

2. Algemeen

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten waarom het niveau van de veiligheidsregio wel de optimale schaal is voor de organisatie en het beheer van de brandweer en niet voor de politie. Ook vragen zij 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 25 veiligheidsregio's zijn hard aan de slag om te voldoen aan de wettelijke eisen voor een adequate organisatie voor rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één bestuurlijke regie. Op basis van het huidige schaalniveau krijgt de praktijk nader vorm. Het is daarom belangrijk om nu voor de veiligheidsregio's vast te houden aan het schaalniveau dat is vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's. Op dit moment zijn de voorbereidingen van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's gestart. Zoals aangekondigd in mijn brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 26 956, nr. 116), wordt in de evaluatie ook de optimale omvang van de veiligheidsregio's onderzocht.

Ten aanzien van de nationale politie is ervoor gekozen de grenzen van de regionale eenheden congruent te laten zijn aan die van de arrondissementen zoals opgenomen in het wetsvoorstel herziene gerechtelijke kaart. Hierdoor ontstaat een geografische indeling van het landelijke korps in 10 sterke regionale eenheden van de politie. Met dit schaalniveau kunnen de beoogde schaalvoordelen worden gerealiseerd op het terrein van het beheer (doelmatiger organisatie) en de taakuitvoering (grotere slagkracht

op het terrein van zowel de openbare orde als de strafrechtelijke rechts-handhaving; meer mogelijkheden voor specialisatie). Bovendien ontstaat hierdoor volledige geografische congruentie tussen de gerechtelijke indeling en de politie. Dat biedt veel mogelijkheden om de samenwerking in de justitiële keten eenvoudiger, doelmatiger en effectiever in te richten. Ten aanzien van de verhouding tussen de geregionaliseerde brandweer en de tien politieregio's geldt dat de territoriale buitengrenzen van de (gestapelde) veiligheidsregio's congruent zijn met de tien regionale eenheden van de nationale politie. De grenzen van de veiligheidsregio worden dus niet doorkruist door de grenzen van een regionale eenheid van de nationale politie. Verder is voorzien in een koppeling tussen de territoriale onderdelen van de regionale eenheden en de veiligheidsregio's, doordat in het wetsvoorstel Nationale Politie is vastgelegd dat de territoriale onderdelen van de regionale eenheden de veiligheidsregio's niet doorkruisen, tenzij de minister op gezamenlijk verzoek van de betrokken burgemeesters en officieren van justitie daartoe besluit. Een goede koppeling tussen de politie en de vijftienving veiligheidsregio's, waar de brandweer deel van uitmaakt, is en blijft het uitgangspunt. Het is niet noodzakelijk een 1-op-1 territoriale koppeling te handhaven, temeer omdat de Invoerings- en aanpassingswet bij de nieuwe Politiewet voorziet in een functionele koppeling, die de goede samenwerking van de politie en de veiligheidsregio's verzekert. Met de komst van de nationale politie verandert de aard van de samenwerking tussen de politie en de hulpdiensten niet. Wel zullen de huidige afspraken over de manier waarop de multidisciplinaire samenwerking op het terrein van de rampen- en crisisbeheersing wordt vormgegeven, moeten worden vertaald naar de nieuwe situatie. Deze afspraken zien, net als in de huidige situatie, onder meer op de afstemming van de beleidsplannen van de veiligheidsregio met het beleidsplan van de regionale eenheid van de politie, de samenwerking bij het opstellen van het risicoprofiel en de samenwerking in de meldkamer. In geval van opgeschaalde situaties blijven de gezagsverhoudingen zoals is bepaald in de Wet veiligheidsregio's. Bij een lokale crisis ligt het gezag bij de burgemeester, bij een bovenlokale crisis bij de voorzitter van de veiligheidsregio. Het is voor het bestuur van de veiligheidsregio's en de, onder de veiligheidsregio ressorterende, operationele hulpverleningsdiensten essentieel om te weten wie voor hen bij de politie het aanspreekpunt met voldoende mandaat is in de koude en de warme fase. Dit zal, zo is het voornemen, een lid van de leiding van de regionale eenheid zijn.

De leden van de **D66**-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor het in één wetsvoorstel opnemen van twee uiteenlopende en weinig samenhang vertonende onderwerpen als de vorming van een veiligheidsinstituut en de verplichte regionale vormgeving van de brandweezorg. Een afzonderlijke regeling was zeker denkbaar geweest, maar ik zie wel degelijk samenhang tussen de in dit wetsvoorstel geregelde onderwerpen. Om te beginnen het enkele feit dat de vorming van het Instituut Fysieke Veiligheid en de verplichte regionalisering van de brandweer beide nopen tot aanpassing van de Wet veiligheidsregio's. Daarnaast zijn beide initiatieven er op gericht de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing te versterken. Voorts hebben beide initiatieven een versterkend effect op elkaar, aangezien door de regionalisering van de brandweer krachtiger veiligheidsregio's ontstaan die daardoor effectiever in staat zijn sturing te geven aan het Instituut Fysieke Veiligheid. En de veiligheidsregio's, die ook verplicht taken uitvoeren op het gebied van de brandweezorg, worden bij deze taakuitvoering door «hun» Instituut ondersteund.

3. Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat de regering het advies van de Raad van State om taken met betrekking tot het onderwijsstelsel als wettelijke taken neer te leggen bij het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) «in ieder geval op dit moment» niet volgt, in afwachting van het gezamenlijke plan van de betrokken instanties ter versterking van het brandweeronderwijs, dat eind 2011 gereed zou zijn. Zij vragen of de regering kan aangeven in hoeverre dit plan haar perspectief ten aanzien van het advies van de Raad van State heeft veranderd.

Het gezamenlijke versterkingsplan brandweeronderwijs is eind 2011 in concept gereed gekomen, en is momenteel in consultatie bij de betrokken instanties, waaronder het Veiligheidsberaad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Raad van Regionaal Commandanten. Ik streef er naar vóór de zomer een convenant met de betrokken instanties te sluiten, waarin afspraken worden vastgelegd over de uitvoering en financiering van het versterkingsplan. Dit versterkingsplan verandert overigens niet mijn overtuiging dat het huidige wetsvoorstel voldoende mogelijkheden biedt om versterking van het brandweeronderwijs te (doen) realiseren. Immers, de voorzitters van de veiligheidsregio's krijgen op grond van (het nieuwe) artikel 69 de mogelijkheid om werkzaamheden te beleggen bij het IFV, ook op het gebied van het (stelsel van) het brandweeronderwijs. Tevens wordt met dit wetsvoorstel een beweging ingezet om de veiligheidsregio's zoveel mogelijk integraal verantwoordelijk te maken voor het personeelsbeleid. Naast hun verantwoordelijkheid voor het opleiden, bijscholen en oefenen van het personeel, worden zij ook verantwoordelijk voor het personeelbeleid in algemene zin. Hiermee wordt de huidige versnippering in de verantwoordelijkheden tegengegaan. Ik acht het ongewenst dat de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijkheden overneemt op het gebied van het brandweeronderwijs van de veiligheidsregio's. Dat zou binnen het wetsvoorstel een tegengestelde beweging zijn.

De leden van de CDA-fractie stellen verder dat de regering de suggestie van de Raad van State om de evaluatie van het IFV wettelijk te verankeren, naast zich neer legt, 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?

Bij de stemmingen over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een door leden van de fracties van het CDA en de ChristenUnie ingediend amendement aangenomen, dat voorziet in een wettelijk verplichte evaluatie van de artikelen 66 tot en met 75 van de wet; dit zijn de artikelen over het Instituut. De verplichting is éénmalig, en leidt binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de genoemde artikelen tot een verslag aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van deze artikelen in de praktijk (artikel 75a).

3.1. De rechtsvorm van het IFV

De leden van de **D66**-fractie ontvangen graag een nadere toelichting 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.

Artikel 1 van de Kaderwet ZBO's verstaat onder een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) een bestuursorgaan van de centrale overheid, dat met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Het IFV is geen bestuursorgaan van de centrale overheid,

maar een bestuursorgaan van een openbaar lichaam dat weliswaar bij wet wordt ingesteld, maar dat wordt aangestuurd door de voorzitters van de veiligheidsregio's gezamenlijk. Het IFV heeft deze specifieke rechtsvorm omdat wordt aangesloten bij het uitgangspunt van de Wet veiligheidsregio's: het verlengd lokaal bestuur. Daarmee voldoet het IFV niet geheel aan de definitie van artikel 1 van de Kaderwet ZBO's en om die reden is die wet niet van toepassing. Hierin verschilt het IFV dus van de in het IFV opgaande instituten NIFV en NBBE, die – zo bevestigen wij de veronderstelling van de leden van de fractie van D66 – wel zelfstandige bestuursorganen zijn in de zin van de Kaderwet ZBO's.

Voorts merken de leden van de D66-fractie op dat de regering stelt 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's? Dit omdat tot op heden het overgrote deel van de bij het IFV

onder te brengen taken op rijksniveau onder de directe verantwoordelijkheid van de betrokken minister werden 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, zo vragen deze leden.

De taken die het NIFV en NBBE momenteel uitvoeren, staan ook in de huidige situatie op afstand van de minister: zij zijn belegd bij zelfstandige bestuursorganen en worden niet door het Ministerie van Veiligheid en Justitie zelf uitgevoerd. Hiervoor is gekozen omdat het inderdaad taken betreft die op gemeentelijk en regionaal niveau gericht zijn, maar het niet goed werkbaar zou zijn geweest als deze taken bij alle afzonderlijke gemeenten waren belegd. Om deze redenen is tot op heden voor dit model gekozen. Echter, sinds het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's (Kamerstukken II 2003/04, 29 517, nr. 1) heeft de regionale samenwerking in het veiligheidsdomein een sterke ontwikkeling doorgemaakt, waarbij de samenwerking in regionaal verband steeds intensiever is geworden. Met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's is deze ontwikkeling geformaliseerd. Brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn, zoals in de wet beschreven, lokale aangelegenheden die in regionaal verband als verlengd lokaal bestuur zijn georganiseerd. Deze nieuwe bestuurlijke constellatie geeft ook een stevige basis voor intensievere samenwerking tussen de veiligheidsregio's onderling. In het verlengde daarvan past de instelling van het Instituut Fysieke Veiligheid, dat vóór de veiligheidsregio's is. Daarmee worden deze taken en werkzaamheden samengevoegd en dichter geplaatst bij de afnemers van de producten en diensten van het IFV, die het fysieke veiligheidsveld over de volle breedte kan ondersteunen.

De leden van de D66-fractie vragen voorts of er niet veeleer sprake is van een gemengd regime, waarin taken die op centraal niveau zijn behartigd vanwege de centrale verantwoordelijkheid voor het stelsel van brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, nu worden samengebracht met taken die tot de (verlengde) gemeentelijke verantwoordelijkheid kunnen worden gerekend. Zij vinden de benadering van de regering ietwat eenzijdig. Overigens menen deze leden dat dit gemengde regime goed kan worden vormgegeven en dat de keuze van de regering getuigt van oog voor effectiviteit van bestuur, en recht doet aan de verschillende verantwoordelijkheden.

Ik ben de leden erkentelijk voor deze laatste opmerkingen. Daarnaast klopt de veronderstelling dat er taken en verantwoordelijkheden worden overgedragen aan het Instituut die tot op heden op rijksniveau zijn behartigd. Om die reden acht ik de gekozen benadering dan ook niet eenzijdig. Met instemming van alle betrokken partijen bij het Instituut is

hier bewust voor gekozen, juist omdat deze taken en verantwoordelijkheden op het regionale niveau zijn gericht en met dit wetsvoorstel ook dichterbij de afnemers hiervan (veiligheidsregio's en inliggende gemeenten) worden belegd. Hierdoor kunnen vraag en aanbod ook beter op elkaar worden afgestemd.

3.2 *Het bestuur van het IFV*

De leden van de **D66**-fractie geven aan dat zij met instemming kennis hebben genomen van het voorstel dat het bestuur van het IFV wordt gevormd door de voorzitters van de veiligheidsregio's, omdat daarmee de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden helder van elkaar worden onderscheiden. Ook steunen zij het voorstel dat de vertegenwoordigers van de ambtelijke diensten niet een bestuurlijke, maar een relevante adviserende rol krijgen toebedeeld. 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. Deze leden vragen of de regering deze visie deelt. Deze visie wordt door mij geheel onderschreven. Nu in het wetsvoorstel expliciet is vastgelegd dat het bestuur van het Instituut zal bestaan uit de voorzitters van de veiligheidsregio's, verwacht ik dat de keuze voor dit model bestendig zal zijn.

Het verbaast de leden van de D66-fractie 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 GHOR betrokken dient te zijn?

Het IFV is in de eerste plaats een Instituut van en voor de veiligheidsregio's. De politie is een afzonderlijke organisatie en maakt geen onderdeel uit van de veiligheidsregio's. Het IFV zal dus in principe geen specifieke werkzaamheden verrichten voor de politie. Om die reden zal de vraagarticulatie worden vormgegeven door de in de memorie van toelichting genoemde managementraden. Vanuit hun adviesrol richting het bestuur zullen deze raden adviseren over de producten- en dienstencatalogus, maar tevens over de functionele eisen en standaarden en de kwaliteit van de output van het IFV op hun eigen domein. Maar uiteraard werken het IFV en de politie samen, met name ten behoeve van multidisciplinaire onderwerpen en ten aanzien van de Politieacademie. Ik heb in de periode 2009–2011 het NIFV, de Politieacademie en Defensieacademie een gezamenlijke subsidie verleend om hun inspanningen op het gebied van multidisciplinaire kennis, opleidingen en oefeningen ten behoeve van de crisisbeheersing en rampenbestrijding in de veiligheidsregio's en politieregio's te bundelen en verbeteren.

Voorts merken de leden van de D66-fractie op dat het wetsvoorstel uitgaat van een bestuursvorm waarin alle voorzitters van de vijftientig veiligheidsregio's participeren. Deze leden vragen 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 heeft ontwikkeld tot de bestuurlijke koepel en vertegenwoordigt 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?

In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen een scheiding aan te brengen tussen het Veiligheidsberaad enerzijds en het algemeen bestuur van het IFV anderzijds. Het Veiligheidsberaad is een overlegorgaan van de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's, waarmee de Minister van Veiligheid en Justitie volgens de wet periodiek overleg voert, mede met het oog op eventueel vast te stellen landelijke doelstellingen. Het

Veiligheidsberaad stelt geen beleid vast dat de veiligheidsregio's bindt; dat zou ook niet passen bij de principes van verlengd lokaal bestuur waarop de Wet veiligheidsregio's stoelt. Als bestuur van het Instituut richt het collectief van de voorzitters zich specifiek op de taken, werkzaamheden en bevoegdheden ten aanzien van het Instituut. Aangezien het bestuur met openbaar gezag wordt bekleed in verband met het vaststellen van examenuitslagen, is de positie van het bestuur wettelijk verankerd. De constructie dat de voorzitters van de regio's ook zitting hebben in het Veiligheidsberaad, én de constructie dat deze voorzitters van de regio's gezamenlijk het bestuur van het IFV vormen, borgen de samenhang en borgen de relatie met de regio's.

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast 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? 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?

Omdat er sprake is van verlengd lokaal bestuur, acht ik het van belang dat alle 25 veiligheidsregio's via het algemeen bestuur van het Instituut bij het IFV betrokken zijn. Het algemeen bestuur zal er zeker voor kiezen taken en werkzaamheden te laten uitvoeren door het dagelijks bestuur; het algemeen bestuur komt dan meer op afstand te staan van het Instituut, en stuurt op de hoofdlijnen. In beginsel kan dit alle taken en werkzaamheden betreffen, maar ik verwacht niet dat een algemeen bestuur daartoe zou besluiten: het zou zichzelf buitenspel zetten. Aangezien het IFV een organisatie van en voor de veiligheidsregio's is, heb ik er niet voor willen kiezen om nadere wettelijke eisen te stellen aan hoe de bestuurders de relatie tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur vormgeven. Deze verantwoordelijkheid is in goede handen bij het bestuur van het IFV zelf. Het ligt in de rede dat het algemeen bestuur zich richt op zaken die van belang zijn voor het Instituut als geheel en voor alle veiligheidsregio's, zoals het vaststellen van het beleidsplan, de jaarrekening en het jaarverslag alsmede de producten- en dienstencatalogus van het Instituut. Het dagelijks bestuur zich zal dan richten op praktische en uitvoerende werkzaamheden van het IFV.

Tot slot hebben de leden van de D66-fractie 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, Sint Eustatius en Saba. Deze leden 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. De bestuurscolleges van de BES-eilanden en de korpsbeheerder brandweer worden op dezelfde wijze als de veiligheidsregio's in staat gesteld hun zienswijze over de jaarstukken en de eisen en standaarden naar voren te brengen. Dit is geregeld in artikel 35 van de Veiligheidswet BES (nadat die wet is gewijzigd conform de tekst van artikel II, onderdeel B, van dit wetsvoorstel).

4. Regionalisering brandweer

De leden van de **VVD**-fractie kunnen instemmen met de in het wetsvoorstel opgenomen stap naar regionalisering. Zij stellen dat in de huidige situatie grote verschillen tussen gemeenten bestaan in de kosten

per inwoner voor brandweezorg en rampenbestrijding, onder andere door verschillen in de algemene uitkering voor deze zorg, in fysieke omstandigheden (bijvoorbeeld stedelijke of plattelandsgemeenten) en in beleidskeuzes van gemeentebesturen. Volgens deze leden worden, door het 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. Zij vragen of de regering hun opvatting deelt dat bestendinging van deze scheefheid niet is uit te leggen aan de burgers van de veiligheidsregio. Ook vragen zij waarom dit wetsvoorstel geen bepalingen bevat die een oplossing bieden voor dit probleem, en hoe bestendinging van deze ongelijkheid, hier en daar tientallen euro's per inwoner van dezelfde veiligheidsregio, kan worden voorkomen. Als 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, zo vragen deze leden. De leden van de fractie van het CDA sluiten zich bij deze vragen aan.

De veiligheidsregio wordt voor circa 90% gefinancierd door de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten, uit hun algemene uitkering uit het gemeentefonds. Daarnaast ontvangt de veiligheidsregio een brede doeluitering rampenbestrijding (BDUR) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, die gemiddeld ongeveer 10% van de totale inkomsten uitmaakt. Het wetsvoorstel voor de verplichte regionalisering van de brandweer gaat uit van de organisatie van de brandweer als verlengd lokaal bestuur in de veiligheidsregio. Het bestuur van de veiligheidsregio, dat wordt gevormd door de deelnemende gemeenten, maakt de keuzes ten aanzien van beheer, inclusief financiering.

In het laatst bepaalde ijkpunt in het gemeentefonds voor de brandweer en voor de BDUR, dat is ingevoerd per 1 januari 2008, is uitgegaan van een genormeerde inwonerbijdrage van de gemeenten aan de veiligheidsregio's van gemiddeld € 5,30 voor brandweer en gemiddeld € 0,60 voor GHOR. Er treden ten opzichte van deze rekennorm verschillen op – en dat was in 2008 ten tijde van de herijking ook al het geval – als gevolg van nominale ontwikkelingen, door beleidskeuzes van gemeenten en besturen van veiligheidsregio's en door gewijzigde organisatorische omstandigheden. Voorbeelden van deze laatste categorie zijn inhoudelijke verschillen in de begrotingen van veiligheidsregio's (door verschillen in onderliggend takenpakket zijn deze niet zonder meer vergelijkbaar) en het inmiddels gevorderde proces van regionalisering van de brandweer. Door de regionalisering van de brandweer cumuleren de bestaande verschillen in kosten van de brandweezorg bij gemeenten in de regionale begroting. Ten slotte leiden verschillen in kenmerken van het gebied waarvoor de brandweezorg wordt geleverd, tot kostenverschillen. Al met al is er een reële verklaring voor de verschillen tussen gemeenten in verschillende veiligheidsregio's en voor de verschillen tussen gemeenten binnen een veiligheidsregio. Omdat de verschillen verklaarbaar en reëel zijn, acht ik de verschillen ook geen belemmering voor invoering van het wetsvoorstel. Ik voeg hieraan toe dat het stelsel van financiering van de brandweer onderdeel uitmaakt van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's, die dit jaar van start gaat.

De leden van de **PvdA**-fractie en de **CDA**-fractie vernemen graag hoe voorkomen kan worden dat de brandweervrijwilligers, die zich tot dusver met name identificeerden met hun eigen gemeente, zich vervreemd gaan voelen in een grotere regio, waardoor de animo om vrijwilliger te worden of te blijven, afneemt.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat in de laatste vijf jaar per saldo 553 brandweervrijwilligers afscheid hebben genomen van de brandweer: het aantal brandweervrijwilligers is afgenomen van 21 960 in 2006 tot 21 407 in 2011. Dit is dus een beperkte afname. Voor de komende jaren verwacht

ik dat er voldoende vrijwilligers zullen blijven, zeker als duidelijk kan worden gemaakt dat de brandweervrijwilligers – uit de aard der zaak – in hun eigen omgeving worden ingezet: de aanrijdtijden laten simpelweg niet toe dat vrijwilligers enorme afstanden overbruggen. In geregionaliseerde regio's waar een actief vrijwilligersbeleid wordt gevoerd, is de betrokkenheid van brandweermensen bij hun lokale brandweerpost dan ook behouden gebleven en heeft de regionalisering geen afbreuk gedaan aan de band die brandweerlieden hebben met hun lokale gemeenschap. De regionalisering heeft daarnaast zeker ook voordelen voor de vrijwilligers. Zoals ook in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2011/12, 32 841, nr. 3, p. 16) is vermeld zal de druk op de vrijwillige brandweerlieden juist afnemen en kan de aandacht bij de lokale brandweerposten volledig gericht worden op de kwaliteit van de brandweezorg. Ik onderken het nut van een podium waar brandweervrijwilligers hun zorgen en ideeën met betrekking de brandweer onderling en met de verantwoordelijke bestuurders in de regio kunnen delen. Daarom financier ik momenteel het project «Visie op vrijwilligheid» waarbinnen de NVBR en de VBV de handen ineen slaan. Dit is een project van, voor en door vrijwilligers, en het moet een visie opleveren die richting kan geven aan het vinden, binden en boeien van de huidige en toekomstige brandweervrijwilligers. Maar het blijft nadrukkelijk een regionale verantwoordelijkheid om de vrijwilligers, door middel van een actief vrijwilligersbeleid met aandacht voor de specifieke vrijwilligerscultuur binnen de brandweer, gemotiveerd te houden.

De leden van de **PvdA**-fractie en de **CDA**-fractie ontvangen graag de reactie van de regering 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». Aan dit verzoek is inmiddels voldaan door toezending van een afschrift van Kamerstukken II 2011/12, 29 517, nr. 57.

De leden van de **PvdA**-fractie en de **CDA**-fractie vragen voorts of de regering zich bewust is van de mogelijkheid dat in sommige gemeenten dan wel gemeenteraden de bereidheid om gelden te fourneren voor de financiering van de brandweer afneemt. Ook vragen deze leden wat de regering voornemens is te doen wanneer als gevolg daarvan gaten in de financiering van de brandweer ontstaan. De leden van de **SP**-fractie vragen aan te tonen waarom de nieuwe organisatie structureel niet kostenverhogend zal werken. Ook verzoeken deze leden om een toezegging dat als de nieuwe organisatie onverhoopt wel duurder zal blijken te zijn, de regering zich garant stelt voor het aanzuiveren van het dan ontstane tekort, respectievelijk toezegt dat de kostenverhoging niet ten koste zal gaan van de operationele slagkracht van de brandweer. Momenteel zie ik geen aanleiding om te veronderstellen dat de bereidheid om gelden te fourneren afneemt. Onderzoek naar de financiële gevolgen van de regionalisering (Kamerstukken II 2011/12, 29 517, nr. 52) heeft uitgewezen dat de kosten binnen een periode van zeven jaar, nadat het besluit tot regionalisering is genomen, zijn terugverdiend door de besparingen, die het gevolg zijn van regionalisering. Daarna is er sprake van een geregionaliseerde brandweerorganisatie die minder kost dan de situatie waarin de brandweer op gemeentelijk niveau is georganiseerd. Daarmee acht ik, dit in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie, aangetoond dat de nieuwe organisatie niet structureel kostenverhogend zal werken. Voorts leverde onderzoek naar de financiële positie van de veiligheidsregio's (Kamerstukken II 2011/12, 29 517, nr. 56) het beeld op dat op de brandweer nu en in de komende jaren op verantwoorde wijze wordt bezuinigd. Daarbij gaat het in hoofdzaak om verhoging van de efficiency in ondersteunende processen en wordt de kwaliteit van de primaire processen niet aangetast. Verder is er naar mijn

oordeel geen grond voor een afnemende bereidheid, omdat de jarenlange en aanmerkelijke groei van de budgetten en bestedingen voor de brandweer aangeven dat het Rijk en de besturen van gemeenten en veiligheidsregio's hun verantwoordelijkheid nemen om in Nederland een verantwoorde zorg door de brandweer te kunnen (blijven) leveren. De resultaten van beide genoemde onderzoeken geven een goed en positief beeld van de huidige organisatorische ontwikkelingen voor de brandweer in relatie tot financiële gevolgen. Ik zie nu dan ook geen aanleiding om te spreken over garantiestelling in geval van financiële tekorten. Wel hecht ik er belang aan hier te melden dat het stelsel van financiering van de brandweer onderdeel uitmaakt van de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's.

De leden van de SP-fractie 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. Ook vragen de leden van de SP-fractie welke steekhoudende argumenten er zijn om 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

Het wetsvoorstel draagt zorg voor een eenduidige aansturing van de brandweer door het bestuur van de veiligheidsregio, en maakt een einde aan de huidige situatie waarin er meerdere (gemeentelijke) brandweerkorpsen per regio bestaan. Dit maakt de weg vrij voor een effectieve operationele aansturing van de brandweer door één commandant en voor een efficiënte regionale inkoop, regionaal beheer van materiaal, regionale inrichting van onderwijs, regionale aansturing van alle oefeningen en het inrichten van opkomsttijden aan de hand van operationele, en niet van gemeentelijke, grenzen. Zonder dit wetsvoorstel wordt de huidige praktijk voortgezet waarbij in verschillende veiligheidsregio's sprake is van meerdere brandweerorganisaties naast elkaar: op regionaal niveau functioneert een regionale brandweerorganisatie onder leiding van een regionaal commandant en daarnaast functioneren gemeentelijke brandweren onder leiding van lokale commandanten. Tussen beide organisaties bestaat geen hiërarchische relatie en beide commandanten hebben separate taken en onderscheiden verantwoordelijkheden. Deze situatie acht ik onwenselijk. Zo is namelijk gebleken uit rapporten naar aanleiding van grote branden en rampen, zoals de Vuurwerkkramp (Enschede 2000) en de Nieuwjaarsbrand (Volendam 2001) en uit verschillende inspectierapporten over de organisatie van de brandweezorg in Nederland, dat deze ontstane praktijk heeft geleid tot tekortkomingen bij de brandweer. In deze rapporten, maar onder meer ook in het Bestuursakkoord Rijk-VNG (4 juni 2007), is meerdere malen aangegeven dat het onderbrengen van de gemeentelijke brandweezorg bij een regionale brandweer een effectieve en efficiënte manier is om de gesignaleerde tekorten in kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid weg te nemen. Voor het behalen van deze noodzakelijke brandweerkwaliteit acht ik regionalisering noodzakelijk.

Ook verzoeken de leden van de SP-fractie om 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. De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op het stelsel van crisisbeheersing en rampenbestrijding in algemene zin. Hierover informeert de Minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer jaarlijks. Het functioneren van de lokale brandweezorg in de veiligheidsregio's wordt echter niet specifiek gemonitord. Ik kan daarom niet aangeven of er in concrete gemeentelijke korpsen sprake is van een

verminderde kwaliteit of dat er sprake is van een gemeentelijke brandweer die onvoldoende presteert. Wel zijn na het verschijnen van de laatste RADAR-rapportage (Kamerstukken II 2009/10, 29 517, nr. 40) jaarlijks voortgangsgesprekken gevoerd met individuele veiligheidsregio's. Daarnaast werkt de Inspectie Veiligheid en Justitie aan de volgende «Staat van de rampbestrijding», die begin 2013 zal worden geleverd. Dan zal ik inhoudelijk in kunnen gaan op de daadwerkelijke prestaties die de verschillende veiligheidsregio's leveren. Op de vraag over de regionalisering als afdoende antwoord, verwijs ik naar mijn reactie op de direct hiervoor gestelde vraag.

Vervolgens vragen de leden van de SP-fractie of met de beoogde verplichte regionalisering van de brandweer de afstand tussen de «werkvloer» en de leiding van de beoogde nieuwe organisatie onnodig wordt 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. Regionalisering behoeft de afstand tussen de werkvloer en de brandweersleiding zeker niet te vergroten, mits veiligheidsregio's blijven investeren in een actief vrijwilligersbeleid. Zoals reeds eerder gemeld is in geregionaliseerde regio's waar een actief vrijwilligersbeleid wordt gevoerd, de betrokkenheid van brandweermensen bij hun lokale brandweerpost behouden gebleven en heeft de regionalisering niet geleid tot een kloof tussen de leiding en de lokale brandweervrijwilligers. Wel is bekend dat momenteel een deel van de brandweermensen van mening is dat de relatie tussen de werkvloer en het management niet optimaal is. Mede hierom ligt de focus binnen lopende brandweerprojecten dan ook sterk op het betrekken van de vertegenwoordigers van de brandweerprofessionals, namelijk de NVBR en de VBV, bij de besluitvorming binnen de brandweer. Zo is er een NVBR/VBV-werkgroep gestart die een advies gaat opstellen over het verbeteren van de betrokkenheid van brandweermensen bij landelijke ontwikkelingen en beleidsvraagstukken binnen de brandweer. Deze trajecten moeten er mede toe leiden dat de ervaren kloof tussen het management en de mensen op de werkvloer wordt verkleind. Ten aanzien van de democratische controle door gemeenteraden wil ik graag melden dat de gemeenteraden ook na regionalisering in staat blijven om democratische controle op de veiligheidsregio uit te oefenen en de burgemeesters blijven via het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor het vrijwilligersbeleid in de regio. De regionalisering van de brandweer verandert hier niets aan. Regionalisering is in mijn ogen dan ook geen bedreiging voor vrijwilligers en zeker ook geen bedreiging voor de betrokkenheid van gemeenteraden.

De leden van de SP-fractie vragen naar de argumenten om de instelling van de brandweerclusters, zoals in de Tweede Kamer is voorgesteld in amendement 16, niet in de wet op te nemen. Binnen veiligheidsregio's wordt momenteel op verschillende wijze invulling gegeven aan regionalisering. Oprichting van brandweerdistricten is een bekende variant. Hoewel ik niet voornemens ben om dergelijke inrichtingsvarianten te verhinderen en ik accepteer dat er verschillende manieren zijn om een regionale brandweer in te richten, acht ik het onwenselijk om een inrichtingsvariant, zoals het inrichten van brandweerclusters, voor te schrijven of als suggestie voor gemeenten op te nemen in het wetsvoorstel. Het opnemen van een specifieke inrichtingsvariant vind ik niet stroken met het principe van verlengd lokaal bestuur. Veiligheidsregio's dienen zelf keuzes te maken over de beheerinrichting van de regionale brandweer. Ik wil een moderne, krachtige en slagvaardige brandweerorganisatie en accepteer dat er meerdere manieren zijn om dit te bereiken. De verantwoordelijkheid voor de beheerinrichting ligt bij het bestuur van de veiligheidsregio.

De leden van de **D66**-fractie 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? Concrete informatie over uitgevoerde of nu lopende nulmetingen heb ik niet tot mijn beschikking. De invulling van de overheveling van de basisbrandweezorg van gemeenten naar veiligheidsregio's is een lokale verantwoordelijkheid. Het is aan de gemeenten om gezamenlijk binnen het bestuur van de veiligheidsregio keuzes te maken over het prestatie-niveau en uiteindelijke inrichting van de regionale brandweer. Gemeentelijke brandweren moeten ook nu al voldoen aan alle wettelijke eisen uit de Wet veiligheidsregio's en de daaraan gekoppelde regelgeving. Het maken van een inventaris ten aanzien van bijvoorbeeld personeel en materieel is dan ook een gangbare start van een regionaliseringproces. Vervolgens zal het bestuur van de veiligheidsregio een ambitieniveau, dat in ieder geval voldoet aan de wettelijke eisen, formuleren en de regionale brandweer op dit niveau inrichten.

De leden van de D66-fractie vragen om precies aan te geven tot hoeverre de verplichting tot regionalisering strekt.

De huidige Wet veiligheidsregio's biedt elk college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid om twee brandweertaken (1. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en 2. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand) te laten uitvoeren door een gemeentelijke brandweer. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in het onderbrengen van alle brandweertaken in het regionale brandweerkorps waarvoor vervolgens het bestuur van de veiligheidsregio de verantwoordelijkheid draagt. Het wetsvoorstel omvat een verplichting voor de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die nog een gemeentelijke brandweer hebben, deze op te doen gaan in de brandweerorganisatie van de veiligheidsregio. Het bestuur van de veiligheidsregio wordt daarmee verantwoordelijk voor alle brandweertaken in de regio. Daarmee is de brandweer volledig geregionaliseerd.

Waarom is, zo vragen de leden van de D66-fractie, niet consequent gekozen voor regionaal werkgeverschap? Ook vragen de leden van de D66-fractie of 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. Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie naar een perspectief op een daadwerkelijke regionale brandweer, dus inclusief de overgang van het personeel. Het heeft mijn voorkeur dat een regionale brandweer, onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio, wordt vormgegeven aan de hand van de structuur die momenteel in de reeds regionaliseerde regio's gangbaar is en waarbij sprake is van eenhoofdige leiding, waarbij het personeel in regionale dienst is, waarbij het volledige beheer op regionaal niveau is ingericht en waarbij de brandweerorganisatie ondergeschikt is aan het dagelijkse bestuur van de veiligheidsregio. Op het moment dat de twee hiervoor genoemde brandweertaken die nu nog op gemeentelijk niveau kunnen worden uitgeoefend overgaan naar de veiligheidsregio, ligt het mijns inziens dan ook in de rede dat het gemeentelijk brandweerpersoneel deze taken volgt en overgaat in regionale dienst. Gezien het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur, is het echter niet aan de Minister van Veiligheid en Justitie om in te grijpen in zaken die de rechtspositie betreffen van gemeentelijk personeel. De minister heeft als verantwoordelijkheid, door middel van taakallocatie en

door het stellen van kwaliteitseisen het systeem van brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing in te richten. Zo zijn er ook geen bepalingen in de Wet veiligheidsregio's opgenomen over het personeel van de GHOR of het personeel dat werkzaam is in de gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen. Regionalisatie van het werkgeverschap is dan ook enkel mogelijk wanneer het besluit hiertoe wordt genomen door de werkgevers van het brandweerpersoneel. Het is derhalve aan gemeenten gezamenlijk om keuzes te maken over het personeelsbeleid binnen de regionale brandweer.

De leden van de D66-fractie vragen naar een gedeelde vrees voor een onhelderheid in commandovoering en gebrekkige sturing op regionaal niveau als het personeel deels onderdeel van de gemeentelijke organisaties zal blijven.

Ik deel de vrees van de leden van de D66-fractie niet. De eindverantwoordelijkheid voor de brandweerorganisatie wordt met dit wetsvoorstel zeer helder belegd, namelijk enkel en alleen bij het bestuur van de veiligheidsregio's. Het bestuur zal straks in alle veiligheidsregio's verantwoordelijk zijn voor alle brandweertaken. Het gezag over de brandweer bij een brand of andere ongevallen berust ongewijzigd bij de burgemeester. In geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, treedt de voorzitter ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de plaats van de burgemeester, en heeft de voorzitter van de veiligheidsregio het gezag over de brandweer. Het is dus afhankelijk van de effecten van een brand of ramp wie het gezag over de brandweer uitoefent, maar er kan geen misverstand zijn over de vraag waar het gezag ligt. En per brandweerkorps is er één commandant, dus ook de operationele aansturing is eenduidig. Of het personeel in gemeentelijke of regionale dienst is, maakt dus geen verschil voor gezagsuitoefening of commandovoering. Uiteindelijk is het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor een adequaat beheer van de brandweer.

De leden van de D66-fractie vragen naar de rol en positie van enerzijds de Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) en anderzijds de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV). Moet de NVBR worden gezien, zoals wel wordt gesteld, als de vertegenwoordiger van de brandweersektor 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 en Justitie van instellingssubsidies voorzien?

Brandweerkorpsen in Nederland zijn verenigd in de NVBR. De NVBR vertegenwoordigt de brandweermensen, waaronder ook de vrijwilligers, verspreid over de 25 veiligheidsregios en behartigt de belangen van de brandweer. Daarnaast heeft de VBV zich tot doel gesteld om zich in te zetten voor brandweervrijwilligers. Deze twee verenigingen bestaan naast elkaar, behartigen beiden de belangen van de brandweer in Nederland en werken samen aan verschillende projecten. De NVBR en de VBV vertegenwoordigen brandweermensen en ik wil hen in staat blijven stellen om namens de werkvloer verbeteringen aan te dragen. Beide belangenverenigingen zijn prominent betrokken bij alle lopende processen. Het Veiligheidsberaad en ik stimuleren dit volop. De startsubsidie die de VBV heeft ontvangen, beschouw ik als een eenmalige stimulans. Beide verenigingen kunnen door mij incidenteel gefinancierd worden voor projecten die de brandweezorg in Nederland ten goede komen. Er is dus geen sprake van structurele financiering.

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