

Vergaderjaar 2013–2014

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 76

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2013

Hierbij stuur ik u, zoals toegezegd in mijn brief van 24 september 2013 (Kamerstuk 26 956, nr. 181), een reactie op het advies van de Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's (Wvr) en het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing, als ook op het wetsevaluatierapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en de Staat van de rampenbestrijding 2013 van de Inspectie Veiligheid en Justitie (Kamerstuk 29 517, nr. 69). Hiermee doe ik tevens de in het kader van de wetsevaluatie gedane toezeggingen gestand¹

Op 11 oktober jl. heb ik van het Veiligheidsberaad, mede namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, een brief ontvangen waarin zij hun eerste gezamenlijke reactie geven op het advies van de Evaluatiecommissie en de onderliggende rapporten. Deze treft u in de bijlage aan². Deze brief is betrokken bij onderhavige reactie.

I Optimalisering stelsel brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing

Allereerst ga ik in op de uitgangspunten voor het stelsel van brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Vervolgens komen verbeteringen op het gebied van het bestuursmodel van de veiligheidsregio, de organisatie van de veiligheidsregio en de nationale en bovenregionale crisisorganisatie aan bod.

¹ EK, Veiligheidsregio's, 2010, 17–747 (evaluatie Wvr na 2 jaar, democratische legitimiteit en rol gemeenteraden); Handelingen II 2011/12, nr. 51 (verantwoordelijkheidsstelsel IFV m.b.t. wettelijke taken en gemeenschappelijke werkzaamheden, de congruentie van de veiligheidsregio's, de verschillen in bijdragen tussen gemeenten, de financieringsgrondslag en de financieringssystematiek); Kamerstuk 29 517 nr. 41, Kamerstuk 29 517, nr. 46, Kamerstuk 29 517, nr. 53 (variabele voertuigbezetting), Kamerstuk 29 517, nr. 60 (opkomsttijden); Kamerstuk 29 517 nr. 68 (informatievoorziening).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Uitgangspunten

Het kabinet onderschrijft de door de Evaluatiecommissie gehanteerde uitgangspunten en voegt daar aan toe een zo eenvoudig en eenduidig mogelijk stelsel met operationele en bestuurlijke slagkracht na te streven. Professionaliteit van functionarissen staat daarbij voorop. Bij het bereiken en behouden van de gewenste professionaliteit spelen opleiden, trainen en oefenen een belangrijke rol. Ten aanzien van de geoefendheid en de systematiek van oefenen is het van belang dat ervaringen van crisispartners worden benut. Ook zal samenwerking tussen veiligheidsregio's onderling en veiligheidsregio's en hun crisispartners bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van oefeningen gestimuleerd worden om de mate van geoefendheid te verbeteren en de oefendruk te beperken.

Bestuursmodel

A. Bestuur

Lokale binding

De voorkeur van de Evaluatiecommissie om het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur te handhaven wordt door het kabinet onderschreven. De opgedane praktijkervaringen laten zien dat er op het gebied van de inhoudelijke betrokkenheid van gemeenteraden winst te behalen valt.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, dat recent aan u is aangeboden (Kamerstuk 33 597), beoogt onder meer de invloed van raden op de begroting en jaarrekening van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Het Veiligheidsberaad heeft in zijn reactie aangegeven het principe om de betrokkenheid van gemeenteraden te vergroten te ondersteunen en na te zullen gaan of de door de Evaluatiecommissie voorgestelde instrumenten de meest effectieve zijn.

Sturingsfilosofie

Het kabinet en het Veiligheidsberaad omarmen de door de Evaluatiecommissie geïntroduceerde sturingsfilosofie voor de veiligheidsregio's, waarbij de sturing vanuit het centrale niveau primair gericht is op de resultaten die de veiligheidsregio's dienen te leveren, namelijk een effectieve brandweezorg, geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR), rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de huidige situatie worden diverse bepalingen in de lagere regelgeving door veiligheidsregio's als knellend of onevenwichtig ervaren, bijvoorbeeld de bepalingen met betrekking tot de samenstelling van teams.

De Evaluatiecommissie stelt dat voorwaardelijke vereisten aan de veiligheidsregio's (op te nemen in uitvoeringsregelingen of in een ministeriële aanwijzing) slechts opgelegd dienen te worden voor zover de interregionale en nationale samenwerking dat nodig maken. De Evaluatiecommissie geeft aan dat selectieve en weloverwogen landelijk sturing nodig is op de volgende onderdelen: samenwerking tussen veiligheidsregio's, samenwerking tussen de veiligheidsregio's en hun samenwerkingspartners, informatie- en communicatievoorzieningen en het hanteren van een kwaliteitszorgsysteem. Het kabinet hanteert daarbij als uitgangspunt dat in lagere regelgeving randvoorwaarden worden vastgelegd om uniformiteit ten behoeve van de samenwerking te bereiken en onderlinge prestaties/kwaliteitsniveaus inzichtelijk te maken. Het is de verantwoordelijkheid van het veld (professionals en bestuur) om te bepalen hoe hier binnen de kaders (gezamenlijk) invulling aan gegeven wordt.

Samenwerking tussen veiligheidsregio's

Ten behoeve van de samenwerking tussen veiligheidsregio's ben ik voornemens om in lagere regelgeving voor te schrijven dat de veiligheidsregio's een uniforme opschalingsstructuur hanteren.

Informatie- en communicatievoorzieningen

Uniforme informatie- en communicatievoorzieningen zijn essentieel voor bovenregionale uitwisseling van informatie. De afgelopen jaren heeft het veld hierin belangrijke stappen gezet. Om de uniformiteit nog meer te bevorderen, treed ik met de besturen van de veiligheidsregio's in overleg over de wijze waarop kan worden geborgd dat alle veiligheidsregio's gebruik maken van dezelfde standaarden, zodat informatie zowel inter- als bovenregionaal kan worden uitgewisseld. Zo nodig zal ik het uniform gebruik van informatie- en communicatievoorzieningen in lagere regelgeving vastleggen.

Kwaliteitszorg

Een kwaliteitszorgsysteem voor de veiligheidsregio's, zoals opgenomen in de Wvr, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de prestaties van de veiligheidsregio. Ten behoeve van de onderlinge vergelijkbaarheid ben ik voornemens in lagere regelgeving vast te leggen dat de regio's over een uniform en op basis van certificering en accreditering aantoonbaar kwaliteitszorgsysteem moeten beschikken. In zijn reactie heeft het Veiligheidsberaad de wenselijkheid van een dergelijk uniform systeem bevestigd. Ik treed in overleg met het Veiligheidsberaad om te bezien hoe hierbij rekening kan worden gehouden met ontwikkelingen die reeds vanuit het veld zelf zijn geïnitieerd.

Om het voorgaande te effectueren, ben ik voornemens in overleg met de sector het Besluit Veiligheidsregio's, het Besluit personeel veiligheidsregio's en onderliggende regelgeving aan te passen.

Landelijke doelstellingen

Sinds de inwerkingtreding van de Wvr ben ik terughoudend geweest in het vaststellen van landelijke doelstellingen. Wel heb ik vanaf 2012 samen met het Veiligheidsberaad gezamenlijke landelijke prioriteiten vastgesteld. Gezien de ontwikkeling die de veiligheidsregio's hebben doorgemaakt, is nu het moment aangebroken om het instrument van de landelijke doelstellingen structureel in te zetten. Recent heb ik in afstemming met het Veiligheidsberaad de eerste doelstellingen op het gebied van de versterking van de regionale crisiscommunicatieorganisatie geformuleerd. Deze doelstellingen maken deel uit van de verbetermaatregelen op het gebied van bovenregionale samenwerking zoals opgenomen in het kabinetsstandpunt Eenheid in verscheidenheid (Kamerstuk 26 956, nr. 148). De doelstellingen zijn per brief van 19 augustus 2013 aan de besturen van de veiligheidsregio's kenbaar gemaakt en zullen gaan gelden voor de jaren 2014 en 2015. Ik ben voornemens een aantal aanvullende doelstellingen in de loop van 2014 vast te stellen, zodat de veiligheidsregio's deze kunnen doorvertalen in hun regionale beleidsplan.

Thema's waar de Evaluatiecommissie en de onderliggende rapporten aandacht voor vragen zijn het verbeteren van de multidisciplinaire samenwerking, de samenwerking tussen de veiligheidsregio en de crisispartners, de samenwerking tussen het Rijk en de veiligheidsregio's, het verbeteren van het lerend vermogen en het verbeteren van de samenhang in planvorming. In zijn reactie heeft het Veiligheidsberaad

aangegeven, dat het denkt aan doelstellingen op het gebied van bevolkingszorg, continuïteit van de samenleving, informatievoorziening en risicobeheersing. De komende periode zal ik hierover in overleg treden met het Veiligheidsberaad, waarbij het doel is om tot gezamenlijke en gedragen doelstellingen te komen.

Ten behoeve van de transparantie en onderlinge vergelijkbaarheid zal ik de, in de Wvr opgenomen, mogelijkheid benutten om nadere regels vast te stellen over de wijze waarop de rapportage over de landelijke doelstellingen door de voorzitter van de veiligheidsregio wordt verstrekt. Daarbij is het uitgangspunt dat er sprake is van zo min mogelijk bestuurlijke drukte en administratieve lasten. Totdat deze nadere regels zijn vastgesteld geldt een jaarlijkse rapportageplicht over de voortgang van de implementatie van de landelijke doelstellingen op het gebied van crisiscommunicatie.

B. Financiering

Gezien het handhaven van het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur wordt vastgehouden aan financiering van de veiligheidsregio uit de middelen van de gemeenten en het Rijk. Daarmee wordt ook de lump sum financiering in de doeluitkering van het Rijk gehandhaafd.

C. Veiligheidsberaad

Ik zie het Veiligheidsberaad als mijn gespreks- en onderhandelingspartner namens de veiligheidsregio's. Het kabinet onderschrijft het idee om de positie van het Veiligheidsberaad verder te versterken. In het licht van het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur is wettelijke verankering echter niet passend. In zijn reactie heeft het Veiligheidsberaad een aantal potentiële instrumenten benoemd, die een bijdrage kunnen leveren aan de gewenste versterking. Het betreft het creëren van een eigen, door de veiligheidsregio's gefinancierd, werkbudget en vrijwillige binding van veiligheidsregio's aan de besluiten van het Veiligheidsberaad. Het kabinet ziet dit als belangrijke stappen voor het Veiligheidsberaad om slagvaardiger en daadkrachtiger op te kunnen treden.

D. Toezicht

De voorgestelde aanpassing van de lagere regelgeving moet zijn doorvertaling vinden in het toezicht. Ik ga ervan uit dat de Inspectie VenJ haar toetsingskader ten behoeve van het beoordelen van de operationele prestaties van de veiligheidsregio's aanpast aan de wijzigingen. De Inspectie betreft hierbij de reeds ingezette ontwikkeling naar meer op kwaliteit gericht toezicht. Het opstellen van heldere normen is voorwaarde voor goed daarop toegespitst toezicht. De Inspectie VenJ zal daarnaast verdere ontwikkelingen blijven signaleren en de veiligheidsregio's blijven aanzetten tot kwaliteitsverbetering. Daarbij richt zij zich vooral op het delen van kennis en het stimuleren van het lerend vermogen van de veiligheidsregio's.

Ik zie meerwaarde in de door de Evaluatiecommissie voorgestelde aanpassing van het handavingsinstrumentarium. Een handavingsstrategie, gebaseerd op het principe van een toezichtsladder, met fasen van toenemende intensivering van toezicht, gepaard aan verschillende interventies, wordt nader uitgewerkt. Bij de uitwerking van de handavingsstrategie worden ook de rol en positie van de commissaris van de Koning (cdK) betrokken. De aanwijzingsbevoegdheid van de cdK blijft gehandhaafd.

Daarnaast is het van belang dat er helderheid bestaat over de rollen en verantwoordelijkheden van de Inspectie VenJ en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) op het gebied van de veiligheidsregio's. De Minister van VWS en ik zullen beide Inspecties verzoeken om dit in samenwerkingsafspraken vast te leggen en dit ook te communiceren naar de veiligheidsregio's.

Organisatie van de veiligheidsregio

A. Taken van de veiligheidsregio

Het kabinet acht het van belang dat er een eenduidig beeld is van de taken van de veiligheidsregio en komt daartoe samen met het veld in de eerste helft van 2014 met een visie op de taken van de veiligheidsregio. De samenwerking tussen de veiligheidsregio's en andere organisaties verdient daarbij aandacht.

De Evaluatiecommissie noemt een expertise- en adviesrol van de veiligheidsregio's in relatie tot de komende Omgevingswet. Een dergelijke rol is van belang daar waar sprake is van complexe infrastructuur, bouwwerken of inrichtingen, die in geval van een brand of ongeval een bijzonder gevaar kunnen opleveren voor de openbare veiligheid. Het vroegtijdig betrekken van de veiligheidsregio's bij de ontwikkeling van landelijke normen is nodig uit oogpunt van effectief en veilig optreden van de hulpverleners. Daarbij is een goede samenwerking tussen veiligheidsregio's en Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) noodzakelijk. In de kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het advies van de Raad voor de Leefomgeving en transport over Odfjell wordt eveneens ingegaan op het belang van een goede samenwerking tussen RUD's (Besluit zware ongevallen (Brzo) RUD's) en veiligheidsregio's (Kamerstuk 26 956, nr. 175).

B. Schaalgrootte

In het licht van de huidige ontwikkelingen, zoals de regionalisering van de brandweer en de schaalvergroting van gemeenten, heeft een algehele opschaling naar tien veiligheidsregio's op dit moment geen meerwaarde. Het kabinet vindt het van belang dat de veiligheidsregio's zich de komende periode volledig kunnen richten op het verbeteren van de kwaliteit van hun taakuitvoering en dat ze hun positie als netwerkorganisatie verder verstevigen. Het verschil in schaalgrootte tussen de regionale eenheden van de nationale politie en de veiligheidsregio's blijft bestaan. Indien de regio's wensen hebben om te fuseren verzoek ik ze mij hierover te informeren. Overigens zal ik bij de beoordeling van dergelijke wensen alle consequenties, zoals de territoriale indeling van Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD's), Regionale Ambulancevoorzieningen (RAV's) en de financiering, betrekken en daarover in overleg treden.

C. Meldkamer en informatievoorziening

Het belang van het creëren van randvoorwaarden met betrekking tot bemensing, de aansluiting op multidisciplinaire processen en heldere verantwoordelijkheidsverdeling wordt onderkend. Uitgangspunt is dat de goede samenwerking met en aansluiting op de overige crisispartners ook in de nieuwe meldkamerorganisatie geborgd worden. Ik zie er op toe, dat de belangen van de veiligheidsregio's voldoende gewaarborgd blijven in de meldkamerorganisatie. Het is een logische ontwikkeling, in lijn met het eigenaarschap van overige voorzieningen, wanneer het eigenaarschap van het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS) in één hand komt te

liggen. Op termijn zal ik onderzoeken of het eigenaarschap van het LCMS kan worden overgedragen aan de landelijke meldkamerorganisatie.

D. Multidisciplinaire samenwerking

Voor de doorontwikkeling van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is het noodzakelijk dat er een verschuiving optreedt van een monodisciplinaire focus hierop vanuit de kolommen (brandweer, GHOR, politie en bevolkingszorg), naar een multidisciplinaire. Voor de directeur veiligheidsregio is een sturende en regisserende rol weggelegd bij het versterken van de multidisciplinaire en intersectorale aanpak van rampen en crises op regionaal niveau. Dit wordt ook onderschreven door het Veiligheidsberaad. Het kabinet is voornemens de essentie van de taak van de directeur veiligheidsregio, zoals geadviseerd door de Evaluatiecommissie, te formaliseren. Uitgangspunt daarbij is dat de benoeming en organisatorische inbedding van de directeur de verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio zijn. Het Veiligheidsberaad heeft aangekondigd met een voorstel te komen. Op basis van dit voorstel zal nader overleg gevoerd worden.

Daarnaast hecht het kabinet veel waarde aan een goede samenwerking tussen de veiligheidsregio's en de regionale eenheden van de Nationale Politie. Zij zijn elkaars primaire partners in geval van een incident, ramp of crisis. Ik zal Veiligheidsberaad en de Nationale Politie vragen om, in aanvulling op de in wet- en regelgeving vastgelegde randvoorwaarden, met initiatieven te komen ter verbetering van hun onderlinge samenwerking. Gezien de constatering van de Inspectie VenJ in de Staat van de rampenbestrijding 2013, dat de oefenintensiteit van de politie achterblijft, zal ik hiervoor aandacht vragen in mijn jaaraanschrijving.

Het is van groot belang dat gemeenten, veiligheidsregio's en het Rijk met elkaar samenwerken en dat het bieden van hulp niet afhankelijk mag zijn van het gehanteerde opschalingsniveau. Elkaar de helpende hand bieden is altijd mogelijk. Het kabinet bepleit een multidisciplinaire aanpak bij rampen en crises en onderkent het belang van het zo consequent mogelijk hanteren van de GRIP-structuur. Dit staat het ter beschikking stellen van schaarse expertise en middelen buiten de geldende GRIP-structuur om niet in de weg.

Nationale en bovenregionale crisisorganisatie

A. Crisisorganisatie

Conform het advies van de Commissie vindt momenteel een actualisatie en heroverweging van de huidige rol en positie van de rijksheren plaats. Hierbij wordt onder andere een beperking van het aantal thans bestaande rijksheren nagestreefd tot die terreinen waarin de rijksheren een zinvolle en effectieve rol kunnen vervullen als liaison tussen de rijksoverheid en de regio's. Ik zie daarbij een rol voor de cdK's in het bevorderen van de samenwerking tussen de rijksheren en de veiligheidsregio's. De eerste resultaten van de actualisatie en heroverweging verwacht ik in het eerste kwartaal van 2014.

Daarnaast zal worden gezien of modernisering van het staatsnoodrecht gewenst is. Ten slotte merk ik op dat de door de Evaluatiecommissie voorgestelde definities voor een ramp of crisis voor het kabinet geen meerwaarde bieden ten opzichte van de huidige. De Evaluatiecommissie stelt dat de wijze van aansturing bij een ramp (decentraal) en crisis (nationaal) verschilt. Dit is echter geen onderscheidend element en doet geen recht aan de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling.

B. (Bovenregionale) samenwerking

Het Veiligheidsberaad en het kabinet zijn blij met de brede bekrachtiging van de Evaluatiecommissie van de verbeteringen op het gebied van bovenregionale samenwerking, waarvan de één-loket functie van het NCC en de harmonisering van de kennisadviesnetwerken deel uit maken. In dit verband wordt ook gewezen op het onderzoek van het RIVM naar het verbeteren van de samenwerking tussen operationele meetdiensten van het Rijk en de veiligheidsregio's. Dit verbetertraject wordt voortgezet. Bij de verdere doorontwikkeling van het stelsel zal naast de bestuurlijke component nadrukkelijk ook de operationele rol van het Rijk (het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum en de Landelijke Operationele Staf) en de Versterking Civiel-Militaire Samenwerking (VCMS) worden meegenomen.

Het kabinet en het Veiligheidsberaad houden vast aan de gezamenlijke lijn die is uitgezet in het rapport «Eenheid in verscheidenheid»: de voorzitter van de bronregio heeft ook bij regiogrensoverschrijdend incidenten (ook wanneer de landsgrens wordt overschreden) de regio, zonder daarbij in de bevoegdheden van de overige voorzitters veiligheidsregio te treden. Een wijziging in deze lijn zal eerder tot meer complexiteit dan tot effectiever optreden leiden.

C. Verdere professionalisering nationale crisisbesluitvorming

De complexe aard en dynamiek van crises vragen om continue professionalisering van de nationale crisisorganisatie. Er wordt daarom gewerkt aan een rijksbrede visie op deze verdere professionalisering. Hierbij wordt de mogelijkheid verkend om binnen het Rijk gezamenlijk functies en kwaliteitseisen voor crisisfunctionarissen vast te stellen en deze te verankeren in het stelsel van de crisisbeheersing.

II Tot slot

Het kabinet en het Veiligheidsberaad zullen zich inzetten om verbeteringen te realiseren op het gebied van de brandweerczorg, GHOR, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De komende periode wordt, mede op basis van de aangekondigde voorstellen van het Veiligheidsberaad, een gezamenlijke agenda nader vormgegeven.

Ik informeer u halverwege 2014 over de voortgang van de verbeteringen. Daarnaast ben ik voornemens de Wvr inclusief de doorgevoerde verbeteringen in 2019 te evalueren. Dit vormt een natuurlijk moment omdat de veiligheidsregio's in 2019 een tweede planvormingscyclus hebben doorlopen en de resultaten van de evaluatie van de Politiewet dan beschikbaar zijn.

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