

Vergaderjaar 2010–2011

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit voorstel tot wijziging van de Wet veiligheidsregio's bevat in hoofdzaak twee onderwerpen, die gemeen hebben dat ze een afronding vormen van ontwikkelingen die geruime tijd geleden zijn ingezet.

In de eerste plaats strekt het voorstel tot de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid (hierna ook: het Instituut). De zelfstandige bestuursorganen het Nederlands instituut fysieke veiligheid (Nifv) en het Nederlands bureau brandweereexamen (Nbbe) gaan in deze organisatie op. Het Instituut zal taken vervullen op het gebied van onder andere brandweeronderwijs, examinering, kennis- en expertiseontwikkeling en het beheer van landelijk rampenbestrijdingsmaterieel. Daarnaast kan het Instituut in opdracht van de veiligheidsregio's gezamenlijke taken verrichten. Het Instituut zal worden bestuurd door de voorzitters van de veiligheidsregio's. In het bijzonder paragraaf 3 van deze toelichting heeft betrekking op dit deel van het wetsvoorstel.

In de tweede plaats regelt het voorstel dat de brandweer volledig geregionaliseerd wordt: de mogelijkheid van gemeenten om een aantal brandweertaken in gemeentelijk verband uit te voeren, wordt beëindigd. Op dit deel van het wetsvoorstel ziet met name paragraaf 4 van deze toelichting.

Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de Wet veiligheidsregio's enkele technische aanpassingen door te voeren. De meeste daarvan vloeien voort uit het feit dat de Minister van Veiligheid en Justitie voor deze wet in de plaats is getreden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vooral omdat in de wet in sommige artikelen beide ministers voorkomen, is aanpassing noodzakelijk.

Tot slot worden in de Veiligheidswet BES enkele wijzigingen voorgesteld, omdat het Instituut Fysieke Veiligheid ook op Bonaire, Sint Eustatius en Saba taken zal gaan uitvoeren.

2. Het Instituut Fysieke Veiligheid

2.1. Voorgeschiedenis

Sinds het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's in 2004 heeft de regionale samenwerking in het veiligheidsdomein een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) werd de samenwerking in regionaal verband steeds intensiever. Met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's is deze ontwikkeling geformaliseerd. Brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn, zoals in de wet beschreven, lokale aangelegenheden die in regionaal verband als verlengd lokaal bestuur zijn georganiseerd. De verantwoordelijkheid voor de voorbereiding hierop ligt ook bij de veiligheidsregio's. 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.

De Wet veiligheidsregio's bepaalt dat enkele taken door de veiligheidsregio's gezamenlijk worden uitgevoerd. Het gaat daarbij om taken op het gebied van materieelaanschaf, personeelsbeleid, voorzieningen op ICT-gebied en het ontwikkelen van normeringen, handboeken en leidraden (artikel 22). Om deze samenwerking vorm te geven, biedt de wet de mogelijkheid een gemeenschappelijke regeling aan te gaan op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Naast deze ontwikkelingen op het niveau van de veiligheidsregio's, hebben ontwikkelingen op rijksniveau tot de wens geleid te komen tot een nieuwe organisatie. Ik acht het wenselijk het Nederlands instituut fysieke veiligheid (Nifv) en het Nederlands bureau brandweereexamens (Nbbe) en taken die door het ministerie werden uitgevoerd (de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding en Landelijk Management Development Brandweer) te bundelen in één organisatie. Door deze bundeling ontstaat een krachtige organisatie die het fysieke veiligheidsveld over de volle breedte kan ondersteunen. Het bundelen van deze taken in één organisatie past in de wens van het kabinet om te komen tot een meer slagvaardige, kleinere en betere rijksoverheid (zie het Beleidsprogramma 2007–2011 en het huidige Regeerakkoord).

Daarmee heeft de herbezinning van taken en activiteiten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie geleid tot het besluit de taken die op het regionale niveau gericht zijn en een grotendeels uitvoerend karakter hebben over te dragen. De eerste stap die daartoe is genomen is het onderbrengen van de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding (LFR) bij het Nederlands instituut fysieke veiligheid (Nifv) door middel van artikel 66 van de Aanpassingswet veiligheidsregio's.

Bij brief van 3 juni 2009¹ heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarom de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid aangekondigd. Ook in 2010 is door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de uitvoering van het brandweerdeel van het Bureau Landelijk Management Development Politie en Brandweer overgedragen aan het Nifv. Momenteel is in een convenant vastgelegd hoe het Veiligheidsberaad betrokken wordt bij het bepalen van de inhoudelijke en strategische koers van de onderdelen die in 2010 zijn overgedragen aan het Nifv. Op deze manier zijn zowel de veiligheidsregio's als het Veiligheidsberaad betrokken bij de uitvoering van de taken, in voorbereiding op de realisatie van het Instituut.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 117, nr. 32.

2.2. Rechtsvorm

Het Instituut krijgt rechtspersoonlijkheid, verricht wettelijk opgedragen taken, en het bestuur wordt met openbaar gezag bekleed (in verband met het vaststellen van examenuitslagen). Daarmee wordt het bestuur van het Instituut een zelfstandig bestuursorgaan op het niveau van de veiligheidsregio's.

Er is, om een aantal redenen en in nauw overleg met alle betrokken partners bij het Instituut, bewust gekozen voor deze vormgeving. De verantwoordelijkheid, sturing, controle en planning worden hiermee op eenduidige wijze geregeld. De Minister van Veiligheid en Justitie wordt bewust verder op afstand van het Instituut geplaatst dan nu het geval is met betrekking tot de zelfstandige bestuursorganen Nifv en Nbbe. Tevens wordt met deze vormgeving aangesloten bij het verlengd lokaal bestuur, dat het uitgangspunt is van de Wet veiligheidsregio's. Het is conform de uitdrukkelijke wens van de bij het Instituut betrokken partijen (verzameld in een Stuurgroep onder voorzitterschap van de voorzitter van het Veiligheidsberaad) om tot deze vormgeving en inrichting van het Instituut te komen. Een belangrijk punt daarbij is dat deze constructie op afzienbare tijd te realiseren lijkt.

Bovenstaande uitgangspunten en beleidswensen hebben geleid tot de keuze voor een ZBO op het niveau van de veiligheidsregio's en daarmee niet voor een constructie via een gemeenschappelijke regeling of voor een ZBO conform de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Een gemeenschappelijke regeling is niet mogelijk omdat de wettelijke taken die het Instituut krijgt, in dat geval elk apart naar de regio's gedecentraliseerd zouden moeten worden. Dit zou leiden tot versnippering en daarmee tot een onwerkbaar situatie waarbij elke regio alle taken zou moeten uitvoeren die worden genoemd in paragraaf 2.4. Daarnaast zou een gemeenschappelijke regeling (in dit geval een gestapelde gemeenschappelijke regeling) in de praktijk tot een ingewikkelde planning- & controlcyclus leiden met verschillende begrotingscycli, waardoor ver vooruit moet worden gepland en waardoor een daadkrachtige organisatie in de praktijk moeilijk gerealiseerd kan worden. Ook zou het niet realistisch zijn om te veronderstellen dat een dergelijke constructie binnen afzienbare tijd te realiseren is. Artikel 22, tweede en derde lid, van de Wet veiligheidsregio's, waar geregeld is dat de regio's ten behoeve van de gemeenschappelijke behartiging van die taken met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen een openbaar lichaam kunnen instellen waarin het Rijk kan deelnemen, komt met dit wetsvoorstel dan ook te vervallen.

De keuze voor een ZBO op het niveau van de veiligheidsregio's en daarmee niet voor een ZBO conform de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, komt voort uit de aard van de taken en gezien het feit dat het een Instituut van en voor de veiligheidsregio's is. Daarom komt het primaat bij het verlengd lokaal bestuur te liggen, en is de Minister van Veiligheid en Justitie bewust op afstand geplaatst. Dit met het oog op een heldere, eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en regio's. Een voorbeeld hiervan ligt op het vlak van de gezamenlijke inkoop. In de huidige situatie schaft het Nifv op basis van de wettelijke taak een klein deel aan van de materiaalbehoefte van de veiligheidsregio's, namelijk het rampbestrijdingsmateriaal. Het brandbestrijdingsmateriaal schaffen de veiligheidsregio's echter zelf aan. Er is geen scherp onderscheid te maken tussen rampbestrijdingsmateriaal en brandbestrijdingsmateriaal. Deze gedeelde verantwoordelijkheid leidt tot complexe discussies over wie wanneer aan zet is en wie dient te financieren. Dit is één van de voorbeelden waaruit blijkt dat een gedeelde en hybride verantwoordelijkheid een effectieve aanpak in de weg zit. Indien bij de vormgeving van

het instituut sprake zou zijn van ZBO conform de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, zou de verantwoordelijkheid ten aanzien van de uitvoering van bijvoorbeeld het materieelbeleid hybride blijven.

Tot slot worden met de gekozen vormgeving van het Instituut de taken en werkzaamheden geplaatst op het niveau waar deze gezien de aard en inhoud het meest passend zijn. De taken en werkzaamheden die het Instituut zal vervullen en de producten en diensten die worden geleverd, sluiten dicht aan bij de afnemers hiervan: de veiligheidsregio's. Het bestuur van het Instituut is slechts verantwoording verschuldigd aan de minister ten aanzien van de taakuitvoering van de wettelijke taken. De minister is verantwoording verschuldigd aan het parlement over het al dan niet inzetten van zijn instrumenten voor toezicht (zie paragraaf 2.7).

2.3. Het bestuur van het Instituut

Het bestuur van het Instituut wordt gevormd door de voorzitters van de veiligheidsregio's gezamenlijk. Deze formulering sluit aan bij de definitie van het Veiligheidsberaad. In het Veiligheidsberaad vertegenwoordigen de voorzitters van de veiligheidsregio's primair elk hun regio bij periodiek overleg met de Minister van Veiligheid en Justitie over de landelijke doelstellingen (artikel 38). Als bestuur van het Instituut richt het collectief van de voorzitters zich op de taken, werkzaamheden en bevoegdheden ten aanzien van het Instituut. Omdat de voorzitters in hun hoedanigheid van algemeen bestuur van het Instituut niet primair hun regio vertegenwoordigen, maar het toch gewenst is de regio's te betrekken bij de besluitvorming van het bestuur van het Instituut, wordt voorgesteld de regio's in de gelegenheid te stellen hun zienswijze naar voren te brengen over de ontwerp-begroting, het ontwerp-beleidsplan en een ontwerp voor de functionele standaarden voor producten en diensten (artikel 73, vijfde en zesde lid).

Het algemeen bestuur benoemt uit zijn midden een voorzitter en een dagelijks bestuur. De voorzitter van het algemeen bestuur is tevens voorzitter van het dagelijks bestuur (artikel 67).

Het algemeen bestuur van het Instituut krijgt de volgende taken:

- het vaststellen van de organisatie, de formatie, het beleidsplan, de jaarrekening en het jaarverslag;
- het vaststellen van de producten- en dienstencatalogus en de functionele eisen en standaarden van producten en diensten;
- het benoemen, ontslaan en bevorderen van het personeel van het Instituut;
- het afgeven van het diploma voor brandweeropleidingen.

In artikel 18, vierde lid, wordt de taak om het brandweerdiploma af te geven overgedragen van de Minister van Veiligheid en Justitie aan het algemeen bestuur van het Instituut, waarmee er niet langer sprake is van een *rijksexamen*. In de huidige situatie is de taak om het brandweerdiploma af te geven reeds gemandateerd aan het bestuur van het Nbbe. Aangezien het bestuur van het Instituut verder op afstand van de minister komt te staan dan in de huidige situatie richting het Nbbe, is het wenselijk deze verantwoordelijkheid nu ook formeel bij het algemeen bestuur van het Instituut te leggen. Het algemeen bestuur zal tevens de tarieven voor brandweereexamens vaststellen. Door deze taakoverdracht vindt meer bundeling plaats van verantwoordelijkheden en taken op het gebied van het brandweeronderwijs. Aldus vindt de afgifte van het diploma plaats door degene die verantwoordelijk is voor (de kwaliteit van) de examinering. Het brandweeronderwijs kan worden gezien als een soort bedrijfsopleiding en valt dus niet onder de wet- en regelgeving van het reguliere beroepsopleiding.

Het bestuur van het Instituut Fysieke Veiligheid voldoet onmiskenbaar aan de definitie van bestuursorgaan in artikel 1.1, eerste lid, onderdeel a, Awb: «een bestuursorgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld». Het bestuur is geen onderdeel van de Staat der Nederlanden, maar van het Instituut als aparte publiekrechtelijke rechtspersoon. De politieregio's vallen momenteel niet onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, omdat het zwaartepunt van de verantwoordelijkheidsverdeling niet op centraal, maar op decentraal niveau ligt. Ook bij de veiligheidsregio's ligt het zwaartepunt van de verantwoordelijkheidsverdeling op decentraal niveau. Het bestuur van het Instituut kan daarmee ook niet worden beschouwd als een zelfstandig bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, maar een orgaan «van en voor de regio's». De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is dan ook niet van toepassing op het bestuur van het Instituut. De wettelijke taken van het Instituut zijn taken die bij nu nog bij het Nifv en het Nbbe (als twee zelfstandige bestuursorganen van het Rijk) belegd zijn, hoewel dit qua aard en inhoud slechts in beperkte mate taken zijn die op centraal niveau kunnen worden uitgevoerd. Het zijn veelal taken die – door de wens en behoefte die destijds op decentraal niveau bestond – bij de twee ZBO's zijn belegd. De Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), de Wet Nationale ombudsman (WNo) en de Ambtenarenwet zijn wel van toepassing zijn op het bestuur van het Instituut. De Awb bevat o.a. regels over de voorbereiding van besluiten, bezwaar en beroep, klachtbehandeling, mandaat en delegatie en toezicht op bestuursorganen. Het bestuur van het Instituut oefent zijn wettelijke taken en bevoegdheden als bestuursorgaan voornamelijk zal uitoefenen in relatie tot andere bestuursorganen, zoals de ministers en de organen van de regio's. Wanneer het bestuur van het Instituut bevoegdheden uitoefent jegens burgers zal dat vooral zijn in zijn rol als werkgever van het personeel van het Instituut en bij het vaststellen van examenuitslagen van brandweerpersoneel. Daarnaast zal het te maken krijgen met Wob-verzoeken en met klachtbehandeling op grond van de Awb of de WNo.

Het bestuur van het Instituut staat niet in een ondergeschiktheidsrelatie tot enig ander bestuursorgaan. Het is daarmee niet werkzaam «onder verantwoordelijkheid van een (ander) bestuursorgaan» (vgl. artikel 10:22 Awb). De meer praktische consequentie hiervan voor de toepassing van de hierboven genoemde algemene bestuursrechtelijke wetten is dat het bestuur zelf verantwoordelijk is voor de behandeling van Wob-verzoeken, Awb- en Nationale ombudsmanklachten, alsmede voor de behandeling van bezwaarschriften en het optreden als procespartij in bestuursrechtelijke geschillen.

2.4. Taken en werkzaamheden van het Instituut

Het Instituut zal uitvoering geven aan drie clusters van taken/werkzaamheden:

- wettelijke taken die nu door het Nifv en Nbbe worden uitgevoerd;
- gemeenschappelijke werkzaamheden die veiligheidsregio's kunnen beleggen bij het Instituut;
- wettelijke toegestane werkzaamheden; derden zijn opdrachtgever voor deze taken.

Wettelijke taken

De wettelijke taken zijn reeds bewust op afstand van het Rijk geplaatst door ze onder te brengen in de bij wet ingestelde zelfstandige bestuursorganen Nederlands instituut fysieke veiligheid (Nifv) en het Nederlands bureau brandweereexamens (Nbbe). Het gaat hier om taken op het gebied van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. Specifiek gaat het om de volgende taken:

- het ontwikkelen van lesstof, oefenstof en leerstof voor, en het verzorgen van officiersopleidingen alsmede het verzorgen van andere door de Minister van Veiligheid en Justitie aan te wijzen opleidingen die met een examen als bedoeld in artikel 18, vierde lid, worden afgesloten en het ontwikkelen van lesstof, oefenstof en leerstof hiervoor;
- te zorgen voor de ontwikkeling, uitvoering, de organisatie en de afneming van een examen als bedoeld in artikel 18, vierde lid;
- het geven van vrijstellingen en certificaten voor brandweeropleidingen;
- het vaststellen van de uitslag van een examen voor brandweeropleidingen;
- het ontwikkelen en in stand houden van expertise door middel van het verzamelen en beheren van relevante kennis en zo nodig door het verrichten van toegepast wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening;
- het ter beschikking stellen van de verzamelde informatie en expertise aan organisaties die werkzaam zijn op het gebied van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening;
- het verwerven, beheren en aan de veiligheidsregio's zo nodig ter beschikking stellen van materieel, uitrusting en telecommunicatievoorzieningen;
- het verwerven, beheren en zo nodig aan de politie ter beschikking stellen van bijzonder materieel en bijzondere uitrusting ten behoeve van de uitvoering van de politietaak.

Gemeenschappelijke werkzaamheden

Dit cluster betreft werkzaamheden met als doel de veiligheidsregio's met name beheersmatig te ondersteunen. Dit betekent dat het Instituut voor deze werkzaamheden als shared service centrum voor de veiligheidsregio's zal kunnen functioneren. Het is voor de uniformiteit en effectiviteit van de veiligheidsregio's wenselijk dat op dit gebied zoveel mogelijk wordt samengewerkt, uiteraard mits dat voordeel oplevert. Ten aanzien van werkzaamheden die door de veiligheidsregio's worden opgedragen aan het Instituut, ontstaat een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie tussen het Instituut en de veiligheidsregio's. Over de werkzaamheden die door de veiligheidsregio's aan het Instituut worden opgedragen, legt het bestuur in zijn rol als opdrachtgever verantwoording af aan de deelnemende veiligheidsregio's in hun rol als opdrachtgever.

De afweging omtrent welke gemeenschappelijke werkzaamheden door het Instituut zullen worden uitgevoerd, hangt af van de vraag wat het meest geschikte niveau is om dit uit te voeren (regionaal of bovenregionaal). Hierbij zal gekeken worden naar verwachte verbetering van kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van het laten uitvoeren van een werkzaamheid door het Instituut.

Bij het bepalen hoever de samenwerking moet gaan, is steeds de vraag van belang wat veiligheidsregio's enerzijds gezamenlijk doen ten behoeve van de uniformiteit, de operationele eenheid en efficiëntie (zoals gezamenlijke inkoop en beheer) en anderzijds wat beter op regionaal niveau belegd kan blijven. Centralisatie en schaalvergroting zijn daarom geen doelen op zichzelf, maar moeten alleen worden nagestreefd als de voordelen ervan groter zijn dan de nadelen.

In de volgende alinea's worden enkele voorbeelden genoemd van werkzaamheden die het Instituut voor de regio's kan gaan uitvoeren.

Ten eerste moet gedacht worden aan het (begeleiden of uitbesteden van) gezamenlijke inkoop, aanbesteding van materieel of het sluiten van raamcontracten voor het beheer en onderhoud van materieel. In het verlengde hiervan kan het Instituut bovenregionale werkzaamheden uitvoeren ten behoeve van de veiligheidsregio's met betrekking tot de zogenaamde PIOFACH-taken: taken op het gebied van personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting.

Ten tweede kunnen veiligheidsregio's het Instituut gebruiken bij de uitvoering van de taak zoals genoemd in artikel 22 van de Wet veiligheidsregio's. Daarbij gaat het om het gemeenschappelijk zorg dragen voor de inrichting van een uniforme informatie- en communicatievoorziening, daaronder begrepen het vaststellen van de informatiebehoefte en het vaststellen van kaders, standaarden en kwaliteitseisen met het oog op de informatie-uitwisseling.

Andere werkzaamheden die de veiligheidsregio's bij het Instituut kunnen beleggen, betreffen de werkzaamheden van het bureau dat het Veiligheidsberaad zal ondersteunen ten behoeve van het periodiek overleg met de minister, de taken van de Brandweeronderwijsraad en de taken van Landelijk Management Development Brandweer. Tot op heden werden deze taken deels centraal uitgevoerd en/of gefinancierd (door middel van subsidie). Naar hun aard zijn dit echter gemeenschappelijke werkzaamheden waarvoor de verantwoordelijkheid dus ook op decentraal niveau behoort te liggen. De subsidies voor deze taken zullen dan ook worden stopgezet. In plaats daarvan zal het bedrag worden toegevoegd aan de Brede DoelUitkering Rampenbestrijding (BDUR) ten behoeve van de 25 veiligheidsregio's. Vervolgens beslissen de besturen van de veiligheidsregio's, bijvoorbeeld aan de hand van een voorstel van het algemeen bestuur van het Instituut, of zij deze werkzaamheden door het Instituut laten uitvoeren en hoeveel middelen zij ten behoeve hiervan willen inzetten.

Ten slotte kan het Instituut in opdracht van de regio's werkzaamheden verrichten op het terrein van vakbekwaamheid, trainen en oefenen. Daarbij kan tevens gedacht worden aan het ontwikkelen van kwaliteitsnormen, het ontwikkelen en actualiseren van de les- en leerstof voor alle brandweeropleidingen en het voorbereiden van adviezen met betrekking tot bijstelling van de eisen die aan brandweerpersoneel worden gesteld op grond van de Regeling personeel veiligheidsregio's. Zo kunnen de gezamenlijke werkgevers, in casu de besturen van de veiligheidsregio's, gericht invulling geven aan hun verantwoordelijkheden om het brandweeronderwijs in te richten en nader in te vullen aan welke kwaliteitseisen de uitvoering van het brandweeronderwijs moet voldoen. Om dit te bevorderen, hebben de gezamenlijke werkgevers in 2010 een adviesorgaan ingesteld, de Brandweeronderwijsraad (BOR). Dit orgaan adviseert de werkgevers over de kwaliteit van het brandweeronderwijs en over de verbetering daarvan. Hierin zijn ondermeer de Raad van Regionaal Commandanten en de vakbonden (waaronder de Vakvereniging Brandweervrijwilligers) vertegenwoordigd. De werkgevers hebben de taken van de BOR in een besluit vastgelegd. Dit orgaan adviseert de werkgevers over de kwaliteit van het brandweeronderwijs en over de verbetering daarvan.

Mede naar aanleiding van het rapport over de Brand in de Punt van 9 mei 2008 wordt thans in opdracht van de Minister van Veiligheid en Justitie onderzoek verricht naar de organisatie en financiering van het brandweeronderwijs. Doel van dit onderzoek is de organisatie, kwaliteit en financiering van het brandweeronderwijs in beeld te brengen, knelpunten te identificeren en voorstellen te doen om de knelpunten op te lossen.

Wettelijk toegestane werkzaamheden

Op dit moment is in de Wet veiligheidsregio's bepaald dat het Nifv en het Nbbe naast de wettelijke taken ook een aantal andere werkzaamheden kunnen verrichten: de zogenaamde wettelijk toegestane werkzaamheden. Deze worden opnieuw benoemd met de opmerking dat deze commerciële werkzaamheden in beperkte mate en ten behoeve van derden (bijvoorbeeld bedrijven) worden uitgevoerd. Daarbij moet het Instituut uiteraard rekening houden met Europese regelgeving/jurisprudentie aangaande deze beperkingen. Bij overtreding van de regels wordt de lidstaat aangesproken; in dat geval kan het Rijk ervoor kiezen een eventuele boete te verhalen op het Instituut.

2.5. Bekostiging van het Instituut

Zoals beschreven in paragraaf 2.4 zal het Instituut uitvoering geven aan drie clusters van taken/werkzaamheden. Uitgangspunt hierbij is dat het Instituut van en voor de veiligheidsregio's is en de Minister van Veiligheid en Justitie enkel de wettelijke taken bekostigt waarmee deze adequaat kunnen worden uitgevoerd. Additionele structurele financiering van het Rijk voor deze wettelijke taken is dus niet aan de orde is. De bekostiging van deze verschillende clusters is als volgt vorm gegeven:

Wettelijke taken

De wettelijke taken zullen worden bekostigd door de Minister van Veiligheid en Justitie, met uitzondering van de taken op het gebied van examinering, certificering en het geven van vrijstellingen. De bijdrage is dus bestemd voor de wettelijke taken zoals die op dit moment worden uitgevoerd door het Nifv. De wettelijke taken van het Nbbe zullen bekostigd blijven worden door middel van tarieven van afnemers (brandweerexamens) zoals dat in de huidige situatie ook gebeurt. Het bestuur van het Instituut stelt de tarieven van deze brandweerexamens vast.

De jaarlijkse centrale bijdrage voor de wettelijke taken is een lump sum bijdrage, waardoor het bestuur van het Instituut een bij hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden passende beleids- en bestedingsvrijheid krijgt. Het bestuur van het Instituut legt over de besteding van de bijdrage aan de minister verantwoording af op basis van de methode die ook voor de afzonderlijke veiligheidsregio's geldt. De Minister van Veiligheid en Justitie vraagt op basis van deze methodiek minder administratieve lasten van het Instituut waardoor de controle en verantwoordingslasten voor het Instituut beperkt worden. De bekostiging voor zover het het Rijk betreft, is dus een jaarlijkse bijdrage ineens à fonds perdu. Daardoor kan het bestuur verantwoordelijk zijn voor een sluitende begroting en jaarrekening. De kern van de verantwoording is de verklaring van de controlerende accountant, waarbij deze zich baseert op de eisen die in de wet en op grond daarvan worden gesteld.

Met een dergelijke lumpsum-financiering is bemoeienis van de minister beperkt, aangezien het bestuur van het Instituut zorgt voor de begroting en zelf binnen het beschikbare budget de prioriteiten stelt. Dit betekent concreet dat het bestuur van het Instituut kan bepalen hoe intensief bepaalde taken in een bepaalde periode worden uitgevoerd, zolang deze maar op adequaat niveau worden uitgevoerd. Zo kan kennis en expertise ontwikkeling heel eng worden uitgelegd, maar ook heel breed worden opgevat en is de vraag hiernaar vanuit de regio's waarschijnlijk ook niet elk jaar dezelfde. De hoogte van de jaarlijkse lump sum bijdrage voor deze taken wordt vastgesteld op basis van bestuurlijke meerjarige afspraken omtrent de wettelijke taken van het Instituut. De eerste vaststelling (voor het jaar 2012) geschiedt op basis van de Kaderbrief rijksbijdragen en

subsidies aan het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (kenmerk 2010 – 0000754456) voor het begrotingjaar 2011. De vaststelling van de jaarlijkse lump sum voor wettelijke taken geschiedt onder voorbehoud van de goedkeuring van de begroting van ontvangsten en uitgaven van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Gemeenschappelijke werkzaamheden

De veiligheidsregio's maken zelf een afweging over welke werkzaamheden zij gezamenlijk willen laten uitvoeren door het Instituut. De Minister van Veiligheid en Justitie voegt voor een drietal gemeenschappelijke werkzaamheden een bijdrage toe aan de BDUR: het Landelijk Management Development Brandweer, het bureau Veiligheidsberaad en de Brandweeronderwijsraad. Het gaat hier weliswaar om werkzaamheden in opdracht van de veiligheidsregio's, maar hiervoor is tot op heden steeds een centrale bijdrage verstrekt in de vorm van een subsidie, en daarom wordt deze centrale bijdrage gecontinueerd.

Er zijn verschillende wegen waarlangs de gemeenschappelijke werkzaamheden, waaronder de hiervoor genoemde, kunnen worden gefinancierd door het Instituut. Het initiatief daarvoor gaat uit van het bestuur van het Instituut.

Wat betreft de gemeenschappelijke werkzaamheden bepalen de veiligheidsregio's óf zij hiervoor middelen beschikbaar willen stellen aan het Instituut en wat de eventuele omvang van dit budget zal zijn. De totale hoogte van het budget voor gemeenschappelijke werkzaamheden is daarmee afhankelijk van het ambitieniveau dat de regio's gezamenlijk vaststellen. Hierover zullen de voorzitters van de veiligheidsregio's, als bestuur van het Instituut, afspraken maken en dit zal tot uitdrukking komen in het jaarplan en de begroting van het Instituut. De middelen die veiligheidsregio's ter beschikking stellen aan het Instituut ten behoeve van gemeenschappelijke werkzaamheden komen tevens tot uitdrukking in de begroting van de betreffende veiligheidsregio's. Als veiligheidsregio's gebruik maken van de mogelijkheden die het Instituut biedt ten aanzien van shared service voor inkoop- en bedrijfsvoeringstaken, ligt het in de lijn der verwachting dat er efficiency-voordelen en daarmee besparingen gerealiseerd kunnen worden. Dit geldt ook voor de taken genoemd in artikel 22 van de wet. De financiële voordelen hiervan komen uiteraard ten bate van de veiligheidsregio's zelf.

Wettelijk toegestane werkzaamheden

De wettelijke toegestane werkzaamheden hebben – net als in de huidige situatie bij het Nifv en Nbbe – één of meer opdrachtgevers die voor geleverde diensten betalen op basis van tarieven. Derden zijn opdrachtgever voor deze werkzaamheden (bijvoorbeeld het organiseren van bedrijfsoefeningen). De wettelijk toegestane werkzaamheden worden verricht in het marktdomein. Deze mogen daarom volgens Europese richtlijnen niet leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van private aanbieders van vergelijkbare diensten en worden tegen kostendeckende tarieven verricht. Het dagelijks bestuur van het Instituut is verantwoordelijk voor een juiste naleving van deze bepaling. Ook dient het Instituut een onderling van elkaar gescheiden boekhouding en begroting van de drie genoemde clusters van taken/werkzaamheden te voeren (zie hiervoor paragraaf 2.6).

Overigens blijft het mogelijk (artikel 75) dat de Minister van Veiligheid en Justitie een incidentele bijdrage voor een bijzonder doel verstrekt.

2.6. Mededingingsrechtelijke aspecten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de taken en werkzaamheden van het Instituut in het licht van de toepasselijke mededingingsregels. Het Instituut verricht de wettelijke taken in het algemeen belang¹. De huidige wettelijke taken van het Nifv en het Nbbe gaan over naar het Instituut en hiermee verandert dus niets aan die wettelijke taken.

Daarnaast kan het Instituut werkzaamheden verrichten voor een aantal of alle veiligheidsregio's (de zogenaamde gemeenschappelijke werkzaamheden; artikel 69) of voor derden (artikel 70). De werkzaamheden in artikel 69 en 70 zijn gewone economische activiteiten. Deze zijn niet zodanig omschreven dat zij exclusief aan het Instituut zijn toebedeeld, waardoor het Instituut de markt betreedt.

Wat betreft de mededingingsrechtelijke aspecten moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de gemeenschappelijke werkzaamheden (artikel 69) en de werkzaamheden die het Instituut voor derden verricht (artikel 70).

Bij de werkzaamheden die het Instituut voor de regio's verricht, is er sprake van quasi-inbesteden. De veiligheidsregio's verlenen een opdracht aan een andere rechtspersoon (het Instituut), waardoor er geen sprake is van zuiver inbesteden, maar van quasi-inbesteden. In het geval de veiligheidsregio's beslissen een opdracht te geven aan het Instituut, houden de veiligheidsregio's toezicht op de uitvoering van deze taak alsof het een eigen dienst betreft. De voorzitters van de veiligheidsregio's vormen immers het bestuur van het Instituut. Bovendien verricht het Instituut het merendeel van zijn werkzaamheden ten behoeve van de veiligheidsregio's. Er wordt derhalve aan de criteria die in de jurisprudentie zijn ontwikkeld², voldaan. De aanbestedingsrichtlijn 2004/18 is voor deze taken niet van toepassing.

Daarnaast zal het Instituut voor (bijna) alle gemeenschappelijke werkzaamheden als aankoopcentrale, als bedoeld in artikel 18 van het Besluit aanbestedingen overheidsopdrachten, fungeren. Het Instituut zal immers ten behoeve van de regio's een opdracht aanbesteden op de markt, waarbij het Instituut de kwaliteitseisen opstelt en de aanbestedingsprocedure regelt. De veiligheidsregio's nemen dan vervolgens de producten of diensten af die het Instituut op de markt heeft gekocht.

Volgens artikel 70 kan het Instituut werkzaamheden verrichten voor derden (bijvoorbeeld een bedrijf). Voor deze werkzaamheden geldt niet het principe van quasi-inbesteding. Het Instituut verricht deze werkzaamheden alleen indien deze nauw aansluiten bij de wettelijke taken (artikel 68) en als spin-off van de wettelijke taken kunnen worden beschouwd. Het algemeen belang is ermee gediend dat het kan profiteren van deze spin-off. Vanwege het gevaar van kruissubsidie zal het Instituut zich conformeren aan de Aanwijzingen met betrekking tot het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst (Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 8 mei 1998, Stcrt. 1998, 95).

Het Instituut voldoet aan de geldende mededingingsregels. Zo bevat artikel 70, tweede lid, een wettelijk verbod op kruissubsidiëring met betrekking tot commerciële nevenwerkzaamheden. De wettelijk toegestane werkzaamheden worden aangeboden tegen een tarief, dat minimaal de integrale kostprijs bedraagt. Op deze wijze wordt een zodanige prijs voor de werkzaamheden vastgesteld dat deze werkzaamheden ten minste kostendekkend zijn. Dat betekent dat alle kosten, zowel de directe kosten als de indirecte kosten, bijvoorbeeld lonen en andere personeelskosten, worden doorberekend in de prijs van het product. Hiermee voldoet het

¹ De term «dienst van algemeen belang» wordt in de Mededeling van de Commissie van 19 januari 2011 inzake diensten van algemeen belang in Europa (PbEG C 17/04) als volgt toegelicht, waarbij tevens wordt ingegaan op de term diensten van algemeen economisch belang: «Het begrip diensten van algemeen belang omvat markt- en niet-marktdiensten die door de overheidsinstanties van algemeen belang worden geacht en waarvoor zij specifieke openbare dienstverplichtingen laten gelden. Het begrip diensten van algemeen economisch belang verwijst naar marktdiensten waarvoor de lidstaten krachtens een criterium van algemeen belang specifieke openbare dienstverplichtingen laten gelden, bijvoorbeeld op het gebied van de binnenvaart, het luchtvervoer, het spoorwegvervoer en energie».

² HvJ EG, 13 november 2008, zaak C0324/07, Coditel.

Instituut aan de verplichting tot doorberekening van de integrale kosten. Het gaat om de doorberekening van de integrale kostprijs per economische activiteit. Op deze wijze wordt kruissubsidiëring in boekhoudkundige zin voorkomen.

Daarnaast dient het Instituut op grond van artikel 74, vierde lid, inzicht te kunnen bieden in de integrale kosten en de baten van de wettelijk toegestane werkzaamheden. Dit inzicht is van belang voor het toezicht op de naleving van de verplichting tot integrale kostendoorberekening. Het Instituut hanteert een aparte registratie van baten en lasten ten behoeve van effectief toezicht op de doorberekening van de integrale kostprijs. In artikel 74, derde lid, is bepaald dat de boekhouding gescheiden wordt. De verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding noopt tot een gescheiden registratie van a) taken waarvoor het Instituut een rijksbijdrage ontvangt, b) de gemeenschappelijke werkzaamheden (artikel 69) en c) commerciële werkzaamheden (artikel 70). Het Instituut houdt een zodanige administratie bij dat alle lasten en baten, op grond van consequent toegepaste en objectief te rechtvaardigen beginselen inzake kostprijsadministratie, correct worden toegerekend. De beginselen inzake kostprijsadministratie volgens welke de administratie wordt gevoerd, zijn duidelijk vastgelegd.

De voorgeschreven transparantie is van belang voor het toezicht op de naleving van de gegeven verplichting tot doorberekening van alle kosten, en bevordert daarnaast het toezicht op het verbod van misbruik van een economische machtspositie en op de naleving van de staatssteunregels. De boekhouding is ingericht conform het model van een projectadministratie, waarbij ieder (tussen)product wordt bijgehouden. Dit zowel qua inzet van middelen als kosten en baten. Door middel van deze projectadministratie zij op eenduidige wijze het karakter en de bekostiging van verrichte werkzaamheden gecontroleerd inzichtelijk. Om functiescheiding te kunnen garanderen, zijn medewerkers die transacties voorbereiden, nimmer betrokken bij het feitelijk administratief vastleggen en het doen van betalingen uit hoofde van transacties.

2.7. Sturing, verantwoording en toezicht

De Minister van Veiligheid en Justitie staat op afstand van de dagelijkse praktijk wat betreft de aansturing en uitvoering van de taken en werkzaamheden van de veiligheidsregio's en van het Instituut, dat werkt ten behoeve van de veiligheidsregio's. Het bestuur van het Instituut draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van alle taken en werkzaamheden. Over bepaalde besluiten van het bestuur kunnen de veiligheidsregio's hun zienswijze naar voren brengen (artikel 73, vijfde en zesde lid). Op dit moment heeft de minister sturings- en toezichtsinstrumenten ten aanzien van de zelfstandige bestuursorganen Nifv en Nbbe. Bij het Instituut is het wenselijk dat de minister in uiterste gevallen over toezichtsinstrumenten beschikt indien de taken niet naar behoren worden uitgevoerd; de instrumenten van de minister zijn echter wel beperkter dan bij het Nifv en het Nbbe. Dit past bij een organisatie die dichter bij de veiligheidsregio's komt te staan en dus meer op afstand van de minister. Zoals hierboven is vermeld, is het bestuur van het Instituut geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De toezichts- en sturingsinstrumenten uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn dan ook niet van toepassing, maar er is wel op twee punten aangesloten bij deze Kaderwet (de artikelen 20 en 23).

In de Wet veiligheidsregio's is opgenomen dat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) tot taak heeft het toetsen van de wijze waarop een orgaan van een veiligheidsregio, een gemeente of een ander

openbaar lichaam uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden of het beheersen van een brand, ongeval, ramp of crisis en oefent daarbij signalerend toezicht uit. Aangezien de IOOV op dit moment toetst hoe veiligheidsregio's hun taken uitvoeren, en gezien het feit dat de IOOV rijksgecommitteerde was voor het Nbbe, is het logisch dat de IOOV toezicht zal houden op de uitvoering van taken door het bestuur van het Instituut. Indien tekortkomingen worden geconstateerd in de taakuitvoering van het bestuur van het Instituut, ligt de eerste verantwoordelijkheid om de geconstateerde gebreken op te heffen bij het bestuur van het Instituut. Deze is in eerste instantie verantwoordelijk voor controle en het in gang zetten van verbeteringen. De IOOV maakt hierover procesafspraken. Wanneer het bestuur van het Instituut deze afspraken niet of onvoldoende nakomt, rapporteert de IOOV dit aan de minister.

Indien tekortkomingen geconstateerd worden door de IOOV, heeft de minister een aantal toezichtinstrumenten tot zijn beschikking om in te grijpen. Ten eerste heeft het bestuur van het Instituut een inlichtingenplicht jegens de minister en kan deze inzage vorderen in alle zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 71). Dit artikel is identiek aan artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Ten tweede kan de minister de noodzakelijke voorzieningen treffen indien deze van mening is dat het bestuur van het Instituut haar taak ernstig verwaarloost (artikel 72). Dit artikel is identiek aan artikel 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De minister behoort het bestuur van het Instituut dan wel eerst aan te manen: het bestuur moet, spoedeisende gevallen uitgezonderd, in de gelegenheid zijn gesteld om binnen een door de minister te stellen termijn alsnog haar taak naar behoren uit te oefenen. Bovendien worden deze voorzieningen gemeld aan de Eerste en Tweede Kamer. De minister kan dus ingrijpen wanneer er sprake is van ernstige verwaarlozing van de bestuurstaak van het Instituut, waarbij ontwrichting van de uitoefening van de taak dreigt. Toepassing van dit instrument is een ultimatum remedium. Er moet geen zicht zijn op verbetering door het bestuur van het Instituut zelf. Het parlement kan de minister controleren bij de uitoefening van deze bevoegdheid en zonodig ter verantwoording roepen.

De minister is niet verantwoordelijk voor de werkzaamheden die het Instituut op commerciële basis aanbiedt aan derden. Voor dergelijke wettelijk toegestane werkzaamheden is de ministeriële verantwoordelijkheid per definitie niet van toepassing.

2.8. De Raad van regionaal commandanten, de Raad van directeuren-GHOR en Gemeentelijk Beraad (Coördinerende gemeentesecretarissen van regio's)

In de veiligheidsregio staan de regionaal commandant en de directeur GHOR het bestuur van de regio terzijde bij de uitvoering van zijn taken. Hiermee wordt de aansluiting tussen het bestuur en degenen die de managementverantwoordelijkheid dragen voor het brandweerkorps en de GHOR-organisatie gewaarborgd. Deze aansluiting is ook op landelijk niveau van groot belang.

Om deze aansluiting te bewerkstelligen ligt het in de rede dat het bestuur zich bij het vormgeven van de samenwerking en de taakuitvoering laat bijstaan en adviseren door de collectieven van de regionale brandweercommandanten en de directeuren GHOR. Deze managementberaden functioneren op dit moment respectievelijk als de Raad van regionaal commandanten en de Raad van directeuren GHOR ook al op deze manier. Aanvullend heeft het bestuur van het Instituut de mogelijkheid om bij vergaderingen de voorzitters van deze managementberaden uit te

nodigen. De Raad van regionaal commandanten bestaat uit de commandanten van de regionale brandweren (artikel 25, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's). De Raad van directeuren GHOR bestaat uit de directeuren GHOR (artikel 32, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's). Eenzelfde adviesrol richting het bestuur van het Instituut kan worden ingesteld voor het Gemeentelijk Beraad, bestaande uit een vertegenwoordiging van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en het Landelijk Overleg Coördinerende Gemeentesecretarissen van de veiligheidsregio's (LOCOS). Bij het vormgeven van de samenwerking en de taakuitvoering ligt het in de rede dat het bestuur van het Instituut zich ook middels advies van dit collectief laat bijstaan.

Het verdient aanbeveling dat de voorzitters van de veiligheidsregio's niet alleen de rechtstreekse advisering door deze raden aan het bestuur van het Veiligheidsberaad bestendigen, maar ook als bestuur van het Instituut het belang van deze raden erkennen en hen een positie geven ten opzichte van het bestuur van het Instituut. Dit is mede ingegeven door leerpunten die in het politiebestedel zijn vastgesteld. Het is bij de besturing van de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) belangrijk gebleken om de korpschefs van politie goed te positioneren bij de vraagbepaling van producten en diensten waarvan de productie op landelijk niveau geregeld is. Hetzelfde geldt voor de positionering van de managementraden voor de vraagbepaling en de beoordeling van de kwaliteit van het product of de dienst zoals dat door de landelijke voorziening wordt geleverd. Alleen als de aanbiedende partij zich voldoende gebonden weet aan de managementraden die zich richten op behoeftestelling, beleidsinitiatie en draagvlak binnen de professie, kunnen vraag en aanbod goed op elkaar worden afgestemd. Het bestuur kan bijvoorbeeld advies vragen aan de managementraden en Gemeentelijk Beraad over de producten- en dienstencatalogus alsmede over de functionele eisen en standaarden en de kwaliteit van de output van het Instituut op hun eigen domein. Het bestuur van het Instituut kan deze rol van de beraden borgen door, na afstemming met deze beraden, het besturingsmodel van het Instituut vorm te geven. Daarnaast zal het Instituut daarbij rekening houden met het aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid onder meer in verband met de Wet veiligheidsregio's (32 195), dat ook betrekking heeft op de positie van de directeur GHOR.

2.9. Evaluatie

Vijf jaar na inwerkingtreding van deze wetswijziging zal er een evaluatie van het Instituut plaatsvinden. Uit deze evaluatie zal blijken of de vormgeving, het takenpakket, de aansturing en bekostiging van het Instituut mogelijk aanpassing behoeft. Daarnaast heeft het Instituut de mogelijkheid om, indien de evaluatie daartoe aanleiding zou geven, te kiezen voor een aanpassing van de besturingsfilosofie.

3. Volledige regionalisering van de brandweer

3.1. Achtergrond en voorgeschiedenis regionalisering

Rond 1970 ontstond, op vrijwillige basis, in sommige gebieden in Nederland een vorm van regiovorming bij de brandweer. Zo zijn in 1974 twintig regionale brandweren opgericht. Ook werd reeds in 1975 in de nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen (december 1975) vastgesteld dat het gemeentelijke potentieel voor hulpverlening bij rampen en ongevallen onvoldoende was. Ter ondersteuning van deze constatering werd vervolgens in 1976 een Interim-regeling Rijksbijdragen Regionale Brandweren in het leven geroepen om de vorming van regionale

brandweren te ondersteunen. In de Brandweerwet 1985 is vervolgens vastgelegd dat de gemeentelijke schaal waarop de brandweer was georganiseerd, een regionale aanvulling behoefde. Per gemeenschappelijke regeling werden gemeenten verplicht om enkele specifieke werkzaamheden die alleen al om praktische redenen beter door een regionale brandweer opgepakt konden worden, onder te brengen bij de regionale brandweer. Deze taken betroffen dus niet de volledige brandweezorg, maar bijvoorbeeld regionale brandweeralarmcentrale, regionale advisering over brandpreventieve maatregelen en onderlinge bijstand.

Vervolgens is in verschillende regio's in Nederland een situatie ontstaan waarbij sprake was van meerdere brandweerorganisaties naast elkaar: op regionaal niveau functioneerde een regionale brandweerorganisatie onder leiding van een regionaal commandant, en daarnaast kon elke gemeente haar eigen brandweerorganisatie onder leiding van een lokaal commandant hebben. Tussen beide organisaties was geen hiërarchische relatie en iedere commandant had zijn eigen taken en onderscheiden verantwoordelijkheden.

Uit rapporten naar aanleiding van grote branden en rampen, zoals de Vuurwerkrampe (Enschede 2000) en de Nieuwjaarsbrand (Volendam 2001) en uit verschillende inspectierapporten over de organisatie van de brandweezorg in Nederland, bleek wederom dat de ontstane praktijk leidde 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.

Bij de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's gaf de VNG in haar reactie op het conceptwetsvoorstel aan het belang van een opschaling naar regionaal niveau van de uitvoering van (delen van) brandweertaken in te zien. Ook de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) gaf in haar reactie op het wetsvoorstel over de veiligheidsregio's aan: De huidige praktijk van regionalisatie van de brandweer laat grote verschillen zien in mate van regionalisatie en tempo daarvan. De door alle partijen onderschreven noodzakelijke kwalitatieve ontwikkeling van de brandweer kan alleen plaatsvinden door organisatiekracht en managementkracht op regionale schaal te bundelen.

In de Wet veiligheidsregio's is het bestuur van de veiligheidsregio belast met de taak een regionale brandweer in te stellen en in stand te houden. De veiligheidsregio's hebben in de huidige constellatie de taak om zorg te dragen voor het oefenen van de regionale brandweer en zorg te dragen voor de uitwisselbaarheid van materieel. Daarnaast draagt de veiligheidsregio zorg voor de waarschuwing van de bevolking, zorg voor de bestrijding van gevaarlijke stoffen bij branden en is de veiligheidsregio verantwoordelijk voor een professionele brandweer die overheden kan adviseren en in staat is rampen en crises te bestrijden. Alle gemeenten in een regio zijn deelnemer aan de regio, dus in beginsel is de brandweer in het gehele land geregionaliseerd. Maar de Wet veiligheidsregio's biedt daarnaast elk college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid ervoor te kiezen 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. De overige brandweegerelateerde taken moesten wel verplicht worden ondergebracht bij de regionale brandweer.

3.2. Afronding van het proces van regionalisering

De in paragraaf 3.1 beschreven ontwikkeling heeft als resultaat dat in een aantal regio's twee of meer brandweren naast elkaar bestaan. Dat is geen ideale situatie. Die opvatting wordt kennelijk gedeeld door de Tweede Kamer, nu deze het kabinet heeft opgeroepen om binnen de Wet veiligheidsregio's over te gaan tot regionalisering van de brandweer (motie Hennis-Plasschaert, Kamerstukken II, 2010/11, 32 500-VI, nr. 23). Voor het behalen van de noodzakelijke kwaliteit is volledige regionalisering namelijk de beste oplossing. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er dan ook toe alle brandweergelateerde taken naar het regionale niveau van de veiligheidsregio te tillen. Daarmee komt er een einde aan de gemeentelijke brandweren.

Deze belangrijke stap in de ontwikkeling van de veiligheidsregio maakt een verdere kwaliteitsverbetering en hogere doelmatigheid bij de brandweer mogelijk. Gemeenten zoeken al lange tijd naar meer samenwerking en een doelmatige besteding van publieke middelen en een regionale brandweer maakt een brandweerorganisatie mogelijk waarbij alle brandweertaken door de veiligheidsregio worden uitgevoerd. Een dergelijke brandweerorganisatie leidt dan ook tot een doelmatige besteding van publieke middelen en biedt de burger meer garanties voor een kwalitatief hoogwaardige brandweezorg.

Om te komen tot een volledige regionalisering van de brandweer, bevat dit voorstel een verplichting voor de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die een gemeentelijke brandweer hebben, deze op te heffen. Een stap die zal leiden tot één organisatie in elke veiligheidsregio die alle brandweertaken uitvoert. Bij voorkeur wordt deze regionale brandweer door het bestuur van de veiligheidsregio vervolgens vormgegeven aan de hand van de structuur die momenteel in de reeds regionaliseerde regio's gangbaar is en waarbij sprake 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. Beslissingen aangaande taakuitvoering en inzet berusten na de wetswijziging volledig bij de veiligheidsregio en niet meer bij de gemeente. Op het moment dat de twee taken (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) overgaan naar de veiligheidsregio, ligt het dan ook in de rede dat het gemeentelijk brandweerpersoneel deze taken volgt en overgaat in regionale dienst. Er zijn veertien veiligheidsregio's waar nog niet alle brandweertaken door de regio worden uitgevoerd en waar dus nog niet alle beroepsbrandweerlieden en vrijwillige brandweerlieden in regionale dienst zijn (vaststelling door de Raad van Regionaal Commandanten op 18-03-2011; peildatum 1-1-2011). Voor deze veiligheidsregio's heeft dit wetsvoorstel dan ook bijzondere betekenis. Voor de overige elf veiligheidsregio's, die al wel geregionaliseerd zijn, zal het wetsvoorstel op dit punt geen consequenties hebben.

In de veiligheidsregio's waar gemeenten tot nu toe hebben geopteerd voor het beleggen van twee brandweertaken bij een gemeentelijk brandweerkorps, is momenteel ook al sprake van het functioneren binnen een regio. Binnen deze regio bestaat ook voor deze gemeentelijke brandweerkorpsen de plicht tot onderlinge steunverlening en dient de brandweerorganisatie dusdanig te zijn ingericht dat bij opschaling boven de gemeentegrenzen opgetreden kan worden als één korps. Gemeentelijke brandweerkorpsen moeten al aan alle eisen aangaande de brandweer uit de Wet veiligheidsregio's en de daarop gebaseerde besluiten voldoen. Het voorstel voorziet in het onderbrengen van de huidige gemeentelijke brandweertaken in het regionale brandweerkorps waarvoor, conform

gemeenschappelijke regeling, het bestuur van de veiligheidsregio de verantwoordelijkheid draagt. Het bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten binnen de veiligheidsregio, en deze zullen in hun eigen gemeenteraad verantwoording afleggen over de aansturing van de regionale brandweer. De systematiek die ten grondslag ligt aan de Wet veiligheidsregio's blijft dus ongewijzigd.

De burgemeesters blijven via het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor het vrijwilligersbeleid in de regio. De (vrijwillige) brandweerlieden zullen dan ook, alleen al met het oog op de opkomst-tijden, werkzaam blijven op hun lokale posten. Hun betrokkenheid bij het reilen en zeilen van de lokale brandweerpost blijft gewaarborgd en de band die veel brandweerlieden hebben met hun lokale gemeenschap, blijft dus behouden. Door regionalisering zal de druk op de vrijwillige brandweerlieden juist afnemen. In de praktijk worden brandweerlieden namelijk steeds meer belast met administratieve werkzaamheden. Deze werkzaamheden, die nadrukkelijk niet tot de basisbrandweertaken behoren, kunnen na regionalisering op regionaal niveau door beroeps-functionarissen worden uitgevoerd. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor de vrijwilligers. Door te investeren in bovenlokale ondersteuning kan de aandacht bij de lokale brandweerposten volledig gericht worden op de kwaliteit van de brandweezorg. Dit geldt ook ten aanzien van de sturing op de bekwaamheid van het brandweerpersoneel en de borging van de arbeidsveiligheid. Dit kan gericht en doelmatiger plaatsvinden door bundeling van expertise en capaciteit met betrekking tot die terreinen op regionaal niveau.

3.3. Samenhang tussen regionale brandweer en nationale politie

De vorming van de nationale politie met daarbinnen tien regionale eenheden vraagt om een aanpassing van de relatie tussen de politieorganisatie en de veiligheidsregio's. Deze indeling van de politie in regio's is geënt op de nieuwe gerechtelijke kaart. Van deze tien regionale eenheden zullen de buitengrenzen congruent zijn met veiligheidsregio's. Binnen een regionale eenheid van de politie kunnen dus meerdere veiligheidsregio's gelegen zijn. Voor afstemming kan de schaal van de veiligheidsregio worden benut.

De politie zal haar bijdrage blijven leveren aan de taken van de veiligheidsregio's, zowel in de koude als warme fase. Het blijft dan ook essentieel dat er heldere afspraken zijn over de manier waarop de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en de politie op het terrein van de rampen- en crisisbeheersing wordt vormgegeven. Deze afspraken bestonden al in de oude setting en worden vertaald naar de nieuwe setting in de Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X.

Doel van de volledige regionalisering van de brandweer is een verdere kwaliteitsverbetering en een hogere doelmatigheid door het beleggen van alle brandweergelateerde taken bij de veiligheidsregio. Doel van de invoering van een nationaal politiebestedel is de organisatie van de politie beter toe te rusten op het veiliger maken van Nederland en het geven van meer ruimte voor de professionaliteit van de politie. De wijzigingen betreffen het bestuur en in het bijzonder het beheer van de politie. Voor zover de invoering van de nationale politie gevolgen heeft voor de samenwerking tussen de politie en de veiligheidsregio's, ga ik ervan uit dat de afspraken die in de oude setting bestonden, zodanig kunnen worden vertaald naar de nieuwe setting dat de samenwerking tussen de politie en de veiligheidsregio's, met daarbinnen een geregionaliseerde brandweer, is geborgd.

4. Financiële gevolgen voor het Rijk en decentrale overheden

De instelling van het Instituut Fysieke Veiligheid heeft geen financiële gevolgen voor het Rijk en decentrale overheden. Ten aanzien van de wettelijke taken wordt de huidige centrale financiering gecontinueerd: deze middelen worden alleen verlegd naar het Instituut. Ten aanzien van de gemeenschappelijke werkzaamheden maken de veiligheidsregio's zelf een afweging over welke werkzaamheden zij gezamenlijk willen laten uitvoeren door het Instituut. Het gaat dan naar verwachting met name om zaken waar efficiencywinst geboekt kan worden: gezamenlijke inkoop, aanschaf materiaal, personeelsbeleid. Zoals is beschreven in paragraaf 5 stopt de Minister van Veiligheid en Justitie de subsidie voor drie taken (Landelijk Management Development Brandweer, het bureau Veiligheidsberaad en de Brandweeronderwijsraad), maar verhoogt de BDUR met dit bedrag. Als veiligheidsregio's gebruik maken van de mogelijkheden van shared service voor inkoop- en bedrijfsvoeringstaken, ligt het in de lijn der verwachting dat er efficiency-voordelen en daarmee besparingen gerealiseerd kunnen worden. De financiële voordelen hiervan komen uiteraard ten bate van de veiligheidsregio's zelf.

De financiële consequenties van de regionalisering worden momenteel in kaart gebracht. Gemeenten die voor 1 januari 2011 besloten hebben om een gemeentelijke brandweer te handhaven, kunnen worden geconfronteerd met eventuele ontvlechting- of frictiekosten nu zij verplicht worden hun gemeentelijke brandweer bij de regio onder te brengen. De verwachting bestaat dat deze kosten zullen worden terugverdiend door besparingen in de beheerkosten van een regionale brandweer. Niettemin wordt naar de kosten, besparingen en efficiencyvoordelen een onderzoek ingesteld, waarin tevens wordt gekeken naar eventuele gevolgen voor de BTW-compensatie.

5. Administratieve lasten

De instelling van het Instituut Fysieke Veiligheid en de regionalisering van de brandweer hebben geen betrekking op bedrijven en burgers en er zijn daarom geen veranderingen in de administratieve lasten voor bedrijven en burgers te voorzien. Het wetsvoorstel is om die reden niet ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

6. Consultatie¹

Conform de Code interbestuurlijke verhoudingen is een concept van het voorstel voor commentaar voorgelegd aan het bestuur van de VNG. Daarnaast is het conceptvoorstel voorgelegd aan:

- Het Veiligheidsberaad (VB)
- Het bestuur van het Nederlands bureau brandweer examens (Nbbe)
- Het bestuur van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (Nifv)
- Het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR)
- Het bestuur van GHOR-Nederland
- De Vakvereniging van Brandweervrijwilligers (VBV)
- De vakcentrales Abvakabo, CMHF en CNV

Verder is het wetsvoorstel op internet voor consultatie opengesteld voor alle andere belangstellenden.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Instituut Fysieke veiligheid

Met alle betrokkenen in de Stuurgroep (i.c. Veiligheidsberaad, VNG, NIFV, Nbbe, kwartiermaker IFV, GHOR-NL en NVBR) is uitgebreid gesproken over de voorgenomen wetgeving inzake het Instituut. Daarnaast is het wetsvoorstel formeel ter consultatie aangeboden aan de VNG, VBV en vakcentrales Abvakabo en CNV. Alle overige partijen uit de Stuurgroep achten zichzelf voldoende geconsulteerd door de inbreng die zij gedurende het opstellen van het wetsvoorstel hebben kunnen leveren in de verschillende Stuurgroepvergaderingen. Verder is het wetsvoorstel op internet voor consultatie opengesteld voor alle andere belangstellenden.

De VNG heeft in haar reactie op het onderdeel van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op het Instituut Fysieke Veiligheid aangegeven dat de door de VNG gesignaleerde knelpunten ten aanzien van brandweeronderwijs voor niet-officieren (les/leerstof) met dit wetsvoorstel niet voldoende worden opgelost. De VNG pleit ervoor om de passages hierover in de memorie van toelichting aan te scherpen en voor de langere termijn om de ontwikkeling van lesmateriaal, in ieder geval voor specialistische functies, tot een wettelijke taak te maken. In de memorie van toelichting wordt het belang van brandweeronderwijs duidelijk onderstreept. Daarom wordt met dit wetsvoorstel, in opmaat naar de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's in 2012, nu al de mogelijkheid geschapen voor de veiligheidsregio's om het ontwikkelen van les- en leerstof voor niet-officieren gemeenschappelijk bij het Instituut te beleggen. De Brandweeronderwijsraad (BOR) kan daarbij een belangrijke rol spelen in de advisering over mogelijke oplossingen. Om die reden zal de Minister van Veiligheid en Justitie de BDUR ophogen met het budget dat de minister in de huidige situatie reeds toekent aan de BOR. De regio's kunnen deze middelen ten behoeve van de BOR inzetten. Op deze wijze blijven de gemeenten/veiligheidsregio's (werkgevers) er verantwoordelijk voor dat hun personeel adequaat wordt opgeleid. Het zorgdragen voor een adequaat systeem van onderwijs is hiervan een afgeleide verantwoordelijkheid.

Deze memorie van toelichting (paragraaf 2.3) vermeldt dat de voorzitters van de veiligheidsregio's niet primair hun veiligheidsregio vertegenwoordigen in het bestuur van het Instituut, maar het toch gewenst is de regio's te betrekken bij de besluitvorming van het bestuur van het Instituut. Om die reden wordt voorgesteld om de regio's in de gelegenheid te stellen hun zienswijze naar voren te brengen over de ontwerp-begroting, het ontwerp-beleidsplan en een ontwerp voor de functionele standaarden voor producten en diensten. De VNG is van mening dat de voorzitters van de veiligheidsregio's in het bestuur van het Instituut, hun veiligheidsregio dienen te vertegenwoordigen ten aanzien van de gemeenschappelijke werkzaamheden. Aan deze vraag is reeds tegemoet gekomen, aangezien elke afzonderlijke voorzitter namens zijn/haar veiligheidsregio kan besluiten of en in welke mate geparticipeerd zal worden in gemeenschappelijke werkzaamheden die bij het Instituut worden belegd. De besturen van de veiligheidsregio's beslissen dus, bijvoorbeeld aan de hand van een voorstel van het algemeen bestuur van het Instituut, of zij deze werkzaamheden door het Instituut laten uitvoeren en hoeveel middelen zij ten behoeve van deze werkzaamheden vanuit de door de regio vast te stellen begroting willen inzetten.

Tot slot pleit de VNG ervoor dat ten aanzien van de wettelijke taken waarvoor het Instituut van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een vaste bijdrage ontvangt, deze apart moeten worden geadministreerd. Dit omdat volgens de VNG kan worden nagegaan of deze bijdragen in voldoende mate (mede) dekkend blijven en zo voorkomen kan worden dat tekorten slechts bij gemeenten worden verhaald. In het wetsvoorstel is er

bewust voor gekozen om deze middelen via een lump sum bijdrage uit te keren, waardoor het bestuur van het Instituut een bij hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden passende beleids- en bestedingsvrijheid krijgt. Voor de hoogte van de jaarlijkse lumpsum bijdrage geldt het gezamenlijk bestuurlijk afgesproken meerjarige kader als uitgangspunt. Bij de vaststelling en actualisering van genoemd kader evalueert de Minister van Veiligheid en Justitie de hoogte ervan in vergelijking met de wettelijke taken. Die evaluatie kan, conform het verzoek van de VNG, aanleiding zijn tot een mogelijke bijstelling. Daarnaast is het uiteraard een taak van het bestuur van het Instituut zelf om de ontvangen bijdragen voor wettelijke taken goed te administreren.

Regionalisering brandweer

Ook de voorgenomen wetgeving met betrekking tot de regionalisering van de brandweer is met alle betrokkenen besproken in de Stuurgroep IFV. Ten aanzien van dit onderwerp uit het wetsvoorstel geldt ook dat het Veiligheidsberaad, het NIFV, het Nbbe, de kwartiermaker IFV, GHOR NL en de NVBR hebben aangegeven, dat ze zichzelf voldoende geconsulteerd achten door de inbreng die zij hebben kunnen leveren in de verschillende Stuurgroepvergaderingen. De van het Veiligheidsberaad nadien ontvangen schriftelijke reactie ondersteunt het wetsvoorstel. De reactie heeft dan ook niet geleid tot wijzigingen.

De VNG stelt in haar consultatiereactie voor om de twee hoofdonderwerpen van dit wetsvoorstel, zijnde de IFV en de regionale brandweer, afzonderlijk van elkaar te behandelen, daar de wetsvoorstellen over de nationale politie, de verplichte regionalisering brandweer en de oprichting van de IFV een nieuwe impuls geven aan de discussie over verlengd lokaal bestuur. In de ogen van de VNG moet om verlengd lokaal bestuur goed tot zijn recht te laten komen, gemeenten in staat worden gesteld om zelfstandig beleid te maken. De VNG pleit dan ook voor een onderzoek naar het belang van lokale aansturing met betrekking tot veiligheidsregio's, fysieke veiligheid en de regionale brandweer. Dit voorstel van de VNG is nu lastig om te honoreren. Dit wetsvoorstel bouwt voort op de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en de keuzes die zijn gemaakt aangaande verlengd lokaal bestuur in die Wvr. Indien de VNG deze discussie wil starten, dan stelt ze het fundament onder de Wvr ter discussie. Om een dergelijke fundamentele discussie te starten over een wet die zich nog in haar implementatiefase bevindt, acht ik niet wenselijk. Wel ben ik van mening dat deze discussie dient plaats te vinden in het kader van de toegezegde evaluatie van de Wvr in 2012.

De VNG geeft in haar reactie aan dat het wetsvoorstel in haar ogen niet leidt tot een eenvormige inrichting van de brandweer, daar het voorstel geen directe eisen stelt aan het beheer van een regionale brandweer. Ook wordt het, volgens de VNG, aan de gemeenten gelaten om te bepalen welke taken de veiligheidsregio vervult. Dit wetsvoorstel schrijft echter voor dat alle brandweertaken door de veiligheidsregio worden uitgevoerd. Hiermee zal per regio één organisatie ontstaan die verantwoordelijk is voor alle brandweertaken. Het ligt in de rede dat deze regionale brandweer door het bestuur van de veiligheidsregio wordt vormgegeven aan de hand van de structuur die momenteel in geregionaliseerde 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 alle brandweertaken de verantwoordelijkheid zijn van het bestuur van de veiligheidsregio, mag dan ook worden verwacht dat het gemeentelijk brandweerpersoneel deze taken volgt en overgaat in regionale dienst. Aan

het slot van paragraaf 3.2 is aangegeven dat een dergelijke overgang geen consequenties heeft voor de lokale binding van de brandweervrijwilligers.

Verder vraagt de VNG aandacht voor de positie van het lokale bestuur. Dit beargumenteert de VNG door aan te geven dat het aan de gemeenten binnen de veiligheidsregio is om te bepalen hoe en op welk niveau de fysieke veiligheid wordt georganiseerd. De onderhavige wijziging brengt geen verandering in de systematiek die ten grondslag ligt aan de Wet veiligheidsregio's. De positie van het lokale bestuur op het terrein van fysieke veiligheid wordt dan ook niet gewijzigd. Ik zie dan ook geen aanleiding om in dit kader discussie hierover te voeren. Desgewenst kan aan dit onderwerp aandacht worden besteed in het kader van de evaluatie van de Wet veiligheidsregios.

Ook geeft de VNG aan dat het van groot belang is dat het ontvlechting-proces zo zorgvuldig mogelijk tot stand wordt gebracht. In dat kader pleit de VNG voor een overgangstermijn van minimaal 2 jaar na inwerking-treding van de wetswijziging. Via de internetconsultatie zijn ook reacties ontvangen van de Regionale Personeels Vertegenwoordiging van de regionale brandweer Groningen en van enkele burgers. Al deze reacties bevatten het verzoek om een implementatietermijn die de veiligheidsre-gio's de mogelijkheid geeft om de wijzigingen waar dit wetsvoorstel om vraagt, zorgvuldig te implementeren. Het wetsvoorstel (artikel VII) biedt de mogelijkheid tot gedifferentieerde inwerkingtreding. Indien blijkt dat voor de (voorbereiding van) de noodzakelijke beslissingen inzake de regionali-sering méér tijd nodig is dan de drie maanden die artikel VI biedt, kan de inwerkingtreding van artikel VI worden uitgesteld. In dat geval zullen de onderdelen F en G van artikel I eveneens later in werking treden, gelet op hun onderling verband. Over het tijdstip van inwerkingtreding van artikel VI zal nog met de direct betrokkenen overleg worden gevoerd.

Met de VBV en de vakcentrales Abvakabo, CNV en CMHF zijn verschil-lende gesprekken gevoerd en daarbij is ook dit wetsvoorstel aan de orde geweest. Tevens is op verzoek van deze partijen de internetconsultatie met twee weken verlengd en is dit wetsvoorstel in een informatiebijeen-komst nader toegelicht. Uit deze overleggen kwam naar voren dat deze partijen zich zorgen maken over de medezeggenschapstructuren voor het personeel van de brandweer die in de verschillende veiligheidsregio's kunnen ontstaan nadat alle brandweertaken bij de regionale brandweer zijn ondergebracht. Ik acht het primair de verantwoordelijkheden van het bestuur van de veiligheidsregio om nadrukkelijk ook aandacht te geven aan de medezeggenschapspositie van het brandweerpersoneel. Na deze overleggen zijn van de gezamenlijke vakorganisaties en van de VBV nog schriftelijke reacties ontvangen. Deze hebben niet geleid tot wijziging van het wetsvoorstel.

Verder zijn reacties ontvangen van de veiligheidsregio's Groningen en Drenthe. Deze beide regio's geven aan tot op heden bewust niet te hebben gekozen voor een geregionaliseerde brandweer. Zij vragen aandacht voor een zorgvuldige implementatie, een redelijke termijn en een financiële bijdrage. Momenteel loopt een onderzoek naar de kosten, besparingen en efficiencyvoordelen die een regionale brandweer met zich kan brengen. Ook met deze regio's zal ik over het tijdstip van inwerkingtreding en de resultaten van het financiële onderzoek nader overleg voeren.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdelen A, C, I, tweede, derde en vierde lid, en J

Bij koninklijk besluit van 14 oktober 2010 (Stcrt. 2010, 16528) is vastgelegd dat de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van veiligheid is opgedragen aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Hoewel een dergelijke wijziging op zich niet noopt de geldende wetgeving daarop aan te passen, is hiervoor nu toch gekozen, mede omdat in enkele artikelen «Onze Minister» (indertijd dus de Minister van Binnenlandse en Koninkrijksrelaties, maar nu de Minister van Veiligheid en Justitie) samen met de Minister van Justitie wordt vermeld. Dat is de achtergrond van de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 1, 20, tweede lid, 57, tweede, derde en vierde lid, en 58, vierde lid.

Onderdeel B

Op dit moment geeft de Minister van Veiligheid en Justitie de diploma's af voor brandweeropleidingen. Voorgesteld wordt de diploma's voortaan door het algemeen bestuur van het Instituut af te laten geven. Hiermee is het geen rijksexamen meer. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting. Daarnaast is artikel 18 op drie punten geactualiseerd. In het tweede lid vervalt het huidige onderdeel b, omdat de minister daarover nu geen eisen stelt. In het derde lid wordt de aanduiding «de bekwaamheid» gebruikt in plaats van: opleiden, examineren, bijscholen en oefenen. Dit sluit beter aan bij de inhoud van de lagere regelgeving. Opleiden, bijscholen en oefenen zijn methoden om te voldoen aan de regels die gesteld worden aan de bekwaamheid van het personeel. Ten slotte wordt het verband tussen functie en opleiding verduidelijkt in het vierde lid van artikel 18.

Onderdeel E

Het huidige artikel 22, eerste lid, bepaalt in de eerste plaats dat de besturen van de veiligheidsregio's in ieder geval gemeenschappelijk zorg dragen voor de inrichting van een uniforme informatie- en communicatievoorziening, daaronder begrepen het vaststellen van de informatiebehoefte en het vaststellen van kaders, standaarden en kwaliteitseisen met het oog op de informatie-uitwisseling binnen en tussen in de wet bepaalde organisaties. Deze verplichting blijft in hoofdzaak ongewijzigd. Het is echter geen verplichting deze taak door het Instituut Fysieke Veiligheid te laten uitvoeren: artikel 69 scheidt de mogelijkheid. Het is voor de regio's ook mogelijk deze taak zonder tussenkomst van het Instituut aan te besteden op de markt. Het tweede gedeelte van artikel 22, eerste lid, komt te vervallen, aangezien voorgesteld wordt door middel van een nieuw artikel 70 de veiligheidsregio's de mogelijkheid te geven via het Instituut Fysieke Veiligheid allerlei werkzaamheden uit te laten voeren. Het personeelsbeleid, de aanschaf van materieel en de ontwikkeling van handboeken en leidraden zijn daar voorbeelden van. Om die reden zijn in het eerste lid de woorden «in ieder geval» vervallen.

In het huidige artikel 22 is voorts bepaald dat de besturen voor de gemeenschappelijke uitvoering een gemeenschappelijke regeling kunnen instellen en het Veiligheidsberaad de uitvoering van de taken bevordert. Zoals is toegelicht in paragraaf 2.2 van deze toelichting, wordt het Instituut Fysieke Veiligheid niet door middel van een gemeenschappelijke regeling opgericht. Daarom komen het tweede en derde lid van artikel 22 te vervallen. Ook het vierde lid kan vervallen, aangezien de voorzitters van

de veiligheidsregio's het bestuur vormen van het Instituut Fysieke Veiligheid.

Onderdeel F

Vanaf het moment dat de regionalisering van de brandweer totaal is, past het niet meer om in artikel 25, tweede en derde lid, van de Wet veiligheidsregio's te spreken van *regionale* brandweer, maar volstaat: brandweer. De inwerkingtreding van deze wijzigingen zal worden gesteld op drie maanden na de inwerkingtreding van artikel VI, omdat tot dat moment het onderscheid immers nog wel opportuun kan zijn.

Onderdeel G

Artikel 26, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's was al uitgewerkt per 1 januari 2011, omdat deze bepaling slechts zag op het maken van een uitzondering bij *het treffen* van een gemeenschappelijke regeling, en de regelingen uiterlijk per de genoemde datum getroffen moesten zijn. De andere leden van artikel 26, en de aansluitende artikelen 27, 28 en 29 hebben geen betekenis meer zodra de regionalisering van brandweer volledig is. Daarom komen deze artikelen te vervallen, op hetzelfde tijdstip en om dezelfde reden als hierboven genoemd in de toelichting bij artikel I, onder F.

Onderdelen H en O

De Aanpassingswet veiligheidsregios wijzigde artikel 55 van de Wet veiligheidsregios, maar twee verwijzingen zijn abusievelijk niet aangepast aan die wijziging. Dat wordt nu hersteld.

Onderdeel I, eerste lid

Met deze wijziging heeft het toezicht door de Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid mede betrekking op het Instituut Fysieke Veiligheid. Zie hiervoor het algemeen deel van deze toelichting, paragraaf 2.7.

Onderdeel K

De Aanpassingswet veiligheidsregios wijzigde artikel 57 van de Wet veiligheidsregios, maar de twee verwijzingen naar dat artikel werden abusievelijk niet aangepast aan die wijziging. Dat wordt nu hersteld.

Onderdeel L

Aangezien het Nederlands instituut fysieke veiligheid opgaat in het Instituut Fysieke Veiligheid, dient het opschrift van paragraaf 17 gewijzigd te worden. Aangezien voorts het Nederlands bureau brandweereexamens opgaat in het Instituut Fysieke Veiligheid vervalt de huidige paragraaf 18, inclusief opschrift.

Onderdeel M

De bestaande artikelen 66 tot en met 71, die handelen over het Nederlands instituut fysiek veiligheid (Nifv), en 72 tot en met 75, die handelen over het Nederlands bureau brandweereexamen (Nbbe) worden geïntegreerd vervangen door de artikelen 66 tot en met 75. Ieder artikel wordt hieronder toegelicht.

Artikel 66

Dit artikel regelt de instelling van het Instituut Fysieke Veiligheid. Aan het Instituut wordt rechtspersoonlijkheid toegekend, net als nu bij het Nifv en het Nbbe het geval is. Deze rechtspersoonlijkheid is wenselijk omdat het Instituut, vanwege de af te sluiten contracten, moet kunnen deelnemen in het civielrechtelijke rechtsverkeer.

Het Instituut Fysieke Veiligheid is een rechtspersoon met wettelijke taak als bedoeld in artikel 43, eerste lid, onderdeel c, van de Comptabiliteitswet 2001. Het bestuur van het Instituut Fysieke Veiligheid is wel een zelfstandig bestuursorgaan, maar geen zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Zie hiervoor paragraaf 2.3 van het algemeen deel.

Artikel 67

Het bestuur van het Instituut is uitgebreid toegelicht in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting. Het algemeen bestuur van het Instituut wordt gevormd door de 25 voorzitters van de veiligheidsregio's gezamenlijk. Het openbaar gezag (het vaststellen van de examenuitslagen) berust bij het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur kan delen van de bestuurstaak overdragen (delegeren) aan het dagelijks bestuur, dat het zelf benoemt. Het algemeen bestuur bepaalt aldus de omvang en inhoud van de bestuurstaak en bestuursbevoegdheden van het dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur benoemt een voorzitter en benoemt het dagelijks bestuur. De voorzitter van het algemeen bestuur is tevens voorzitter van het dagelijks bestuur.

De voorzitter is bevoegd in het rechtsverkeer namens het Instituut Fysieke Veiligheid op te treden.

Artikel 68

Voorgesteld wordt om de huidige wettelijke taken van het Nifv en het Nbbe op te dragen aan het bestuur van het Instituut Fysieke Veiligheid. Ten opzichte van de huidige formulering in de wet veiligheidsregio's is in deze taken slechts één wijziging aangebracht: in onderdeel g van het eerste lid, is «aan de gemeentelijke brandweer» geschrapt (zie in de huidige Wet veiligheidsregio's artikel 66, tweede lid, onderdeel d). Dit houdt verband met de volledige regionalisering van de brandweer, die eveneens door middel van het onderhavige wetsvoorstel wordt gerealiseerd.

Artikel 69

Het bestuur van het Instituut kan in opdracht van een of meer besturen van de veiligheidsregio's werkzaamheden uitvoeren ten behoeve van de veiligheidsregio's. Indien de veiligheidsregio's (gezamenlijk) beslissen dat het voor de kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid beter is bepaalde werkzaamheden op bovenregionaal niveau uit te voeren, in plaats van op regionaal niveau, dan kunnen zij een opdracht geven aan het bestuur van het Instituut om dit uit te voeren. Het zal hier voornamelijk gaan om werkzaamheden op het gebied van beheer en de operationele en beleidsmatige ondersteuning van de regio's, de zogeheten PIOFACH-taken: taken op het gebied van personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting. Maar ook kan het Instituut Fysieke Veiligheid de regio's ondersteunen bij hun gezamenlijke taakopdracht te komen tot de inrichting van een uniforme communicatie- en informatievoorziening.

Artikel 70

Op dit moment is in de Wet veiligheidsregio's bepaald dat het Nifv en het Nbbe naast de wettelijke taken ook een aantal andere werkzaamheden kunnen verrichten: ook wel aangeduid als wettelijk toegestane taken. Deze

werkzaamheden verricht het Instituut Fysieke Veiligheid voor derden (bijvoorbeeld een minister of een bedrijf) op commerciële basis. Het is niet langer wenselijk een opsomming van deze werkzaamheden in de wet op te nemen. Daarmee kan immers overlap ontstaan met de werkzaamheden als omschreven in artikel 70. De veiligheidsregio's kunnen immers beslissen een opdracht die nu binnen de wettelijk toegestane taak van het Nifv valt, in te besteden bij het Instituut Fysieke Veiligheid.

Artikel 71

Het bestuur van het Instituut heeft een inlichtingenplicht jegens de minister; voorts kan de minister inzage vorderen in alle zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor diens taak. Zodoende kan de minister inlichtingen verkrijgen die nodig zijn om verantwoording af te leggen aan de Staten-Generaal. Bovendien kan de minister alleen toezicht houden wanneer hij over voldoende verantwoordingsinformatie beschikt. «Diens taak» refereert aan de bevoegdheden die de minister heeft ten aanzien van het bestuur van het Instituut. De minister kan in principe ook beschikken over vertrouwelijke gegevens, in welk geval hij aan de geheimhoudingsplicht is gebonden.

Artikel 72

Wanneer het bestuur van de Instituut Fysieke Veiligheid zijn taak ernstig verwaarloost, kan de minister maatregelen treffen. Het bestuur van het Instituut wordt gelegenheid geboden de taak alsnog uit te voeren, behoudens spoedgevallen. Indien maatregelen zoals hier bedoeld worden getroffen, wordt het parlement hiervan direct op de hoogte gesteld. Dit artikel maakt ingrijpen door de minister mogelijk in geval van ernstige verwaarlozing van de bestuurstaak, waarbij ontwrichting van de uitoefening van de taak dreigt. De bepaling is vanwege de veelheid van situaties waarin het toegepast zou kunnen worden, noodzakelijkerwijs ruim geformuleerd. Het ingrijpen kan bijvoorbeeld inhouden dat de minister de taak die aan het Instituut is opgedragen, zelf uitvoert, of dat een ander bestuursorgaan de taak krijgt opgedragen. Aan het ingrijpen kunnen kosten zijn verbonden. In dat geval zal duidelijkheid moeten worden gecreëerd over de vraag wie de kosten draagt: de minister, het bestuur van het Instituut, of wellicht een andere persoon of instantie. De door de minister getroffen voorzieningen dienen van tijdelijke aard te zijn – anders ligt het voor de hand de taakuitvoering door het bestuur van het Instituut te heroverwegen of bijvoorbeeld de voorzieningen wettelijk te regelen.

De minister dient de beide kamers der Staten-Generaal onverwijld op de hoogte te stellen van getroffen voorzieningen, omdat de wettelijk geregelde bevoegdheidsverdeling tussen minister en het bestuur van het Instituut Fysieke Veiligheid wordt doorkruist. Het parlement kan vervolgens de minister bij de uitoefening van deze bevoegdheid controleren en zo nodig ter verantwoording roepen. Toepassing van dit instrument is een ultimum remedium.

Artikel 73

Eerste lid

De vaststelling van de jaarstukken geschiedt door het algemeen bestuur. Het moge duidelijk zijn dat deze bevoegdheid zich naar haar aard niet leent voor delegatie aan het dagelijks bestuur van het Instituut Fysieke Veiligheid krachtens artikel 67.

Tweede en derde lid

Het algemeen bestuur stelt ten minste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan, de organisatie, de formatie en de producten- en dienstencata-

logus vast. De producten en diensten die het Instituut aanbiedt, met een nadere specificatie ten aanzien van de kwaliteit en een duiding van de prijs, zijn opgenomen in een producten- en dienstencatalogus. Op deze wijze is het aanbod van het Instituut inzichtelijk voor de afnemers: de veiligheidsregio's. Het algemeen bestuur stelt deze catalogus vast. Elke veiligheidsregio afzonderlijk koopt op basis van deze catalogus bepaalde diensten of producten in bij het Instituut, zoals materieel of brandweerexamens.

Bovendien stelt het algemeen bestuur van het Instituut de functionele eisen en standaarden van de producten en diensten vast. Het ligt in de rede dat het algemeen bestuur hierbij niet alleen de zienswijze van de voornaamste afnemers (de veiligheidsregio's) bij betreft (zie het vijfde en zesde lid), maar ook de verschillende management-raden, zoals de raad van regionaal commandanten (zie paragraaf 2.8 van het algemeen deel van deze toelichting).

Vierde lid

Artikel 74, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's bepaalt nu dat het bestuur van het Nbbe bij reglement regels vaststelt over de uitvoering en de organisatie alsmede over het afnemen van een rijksexamen als bedoeld in artikel 18, vierde lid. Deze bepaling wordt hier, behoudens enkele technische aanpassingen, voor het Instituut overgenomen.

Vijfde en zesde lid

Aangezien de veiligheidsregio's de voornaamste afnemers zijn van diensten en producten van het Instituut Fysieke Veiligheid, is het van belang dat de besturen van de veiligheidsregio's betrokken worden bij de begroting, het beleidsplan en de standaarden en eisen van de producten en diensten. De prioriteiten die het algemeen bestuur stelt in het beleidsplan en door middel van de begroting moeten zo veel mogelijk stroken met de behoefte van de veiligheidsregio's. Bovendien is het wenselijk dat de wensen die de veiligheidsregio's hebben ten aanzien van de kwaliteit van diensten en producten vertaald wordt door het algemeen bestuur bij de vaststelling van de eisen en standaarden. Daarom wordt voorgesteld te bepalen dat de besturen van de veiligheidsregio's in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze hierover bij het bestuur van het Instituut naar voren kunnen brengen. Het algemeen bestuur van het Instituut zendt daartoe de ontwerpstukken zes weken voor vaststelling aan de besturen van de regio's. Dat de stukken na vaststelling (weer) aan de besturen worden gezonden, behoeft geen regeling.

Artikel 74

Eerste lid

Het Instituut Fysieke Veiligheid wordt voor verschillende taken, op verschillende manieren gefinancierd, zoals is toegelicht in paragraaf 2.5 van het algemeen deel.

De inkomsten van het Instituut bestaan uit een bijdrage van de minister (voor de taken die nu belegd zijn bij het Nifv en het Nbbe, met uitzondering van de brandweerexamens), uit betalingen van de kosten die de organisatie bij de veiligheidsregio's of derden in rekening brengt (brandweerexamens en oefeningen worden bijvoorbeeld met een bepaald tarief afgerekend) en uit een bijdrage van de veiligheidsregio's voor de gemeenschappelijke werkzaamheden (artikel 69) en in bepaalde gevallen voor de taken genoemd in artikel 68. Daarbij kan gedacht worden aan een situatie waar de besturen van de veiligheidsregio's besluiten tot intensivering van een bepaalde wettelijke taak en hier dan ook zelf een bijdrage voor verstrekken. Ten slotte is het mogelijk dat de minister een incidentele bijdrage verstrekt voor een specifiek doel.

Tweede lid

Artikel 66, zesde lid, van de Wet veiligheidsregio's bepaalt dat het Nifv geen gelden aantrekt die dagelijks of op termijn opvorderbaar zijn. Het is daarentegen wel mogelijk ter overbrugging van tijdelijke kastekorten bij een bank tijdelijke kredieten in rekening-courant op te nemen. Deze bepaling wordt overgenomen, zodat deze nu geldt voor het Instituut Fysieke Veiligheid.

Derde en vierde lid

In artikel 66, zevende en achtste lid, van de Wet veiligheidsregio's worden enkele eisen gesteld aan de administratie van het Nifv. Deze eisen gelden ook voor het Instituut Fysieke Veiligheid, met dien verstande dat de administratie van de wettelijke taken, de gemeenschappelijke werkzaamheden en de wettelijke toegestane werkzaamheden onderling gescheiden dienen te blijven.

Artikel 75

Dit artikel regelt de rechtspositie van het personeel van het Instituut Fysieke Veiligheid. Zo veel mogelijk bepalingen omtrent de rechtspositie van het personeel zijn ongewijzigd overgenomen van de huidige bepalingen over personeel van het Nifv en het Nbbe. Het personeel is en blijft ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet en de regels die gelden voor ambtenaren van het Rijk zijn op hen van toepassing. Dit geldt nu ook voor het personeel van het Nifv en het Nbbe (zie artikel 69, eerste lid, en 74, zesde lid). Daarnaast is het mogelijk, zoals dat nu ook het geval is voor het personeel van het Nifv, bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over het personeel.

Aangezien er geen personeel meer is dat is aangesteld bij het Nifv voor de duur van een officiersopleiding, is dat deel van artikel 69, derde en vierde lid, niet overgenomen.

Onderdeel N

Aangezien het Nederlands bureau brandweerexamens opgaat in het Instituut Fysieke Veiligheid, vervalt paragraaf 18, inclusief opschrift, en vindt er een vernummering van de paragrafen 19 en 20 plaats.

Artikel II

Onderdeel A

Dit onderdeel omvat twee terminologische wijzigingen.

Onderdeel B

Aangezien het Nifv en het Nbbe nu een groot deel van de taken ook op openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba uitvoeren, zal dit ook voor het Instituut Fysieke Veiligheid gelden. Met deze wijziging van de Veiligheidswet BES wordt dit bereikt.

Het ligt niet voor de hand dat de eilanden voordeel kunnen halen uit het samen met de veiligheidsregio's beleggen van gemeenschappelijke werkzaamheden bij het Instituut (de artikel 69-taken), gezien de aard van de taken (PIOFACH) en de afstand van de eilanden tot het Europese deel van Nederland. Daarom is ervoor gekozen, net als bij de huidige taken van de Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding, de gemeenschappelijke werkzaamheden te beperken tot het Europese deel van Nederland. De bestuurscolleges van de openbare lichamen 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.

De korpsbeheerder brandweer heeft bovendien instemmingsrecht wanneer het algemeen bestuur in de producten- en dienstencatalogus afwijkende prijzen voor de eilanden opneemt.

Onderdeel C

Omdat het Nederlands bureau brandweerexamens opgaat in het Instituut Fysieke Veiligheid, kan met de wijziging van artikel 35 van de Veiligheidswet BES artikel 36 van die wet vervallen.

Onderdeel D

Deze wijziging is inhoudelijk gelijk aan artikel I, onderdeel I, eerste lid.

Artikel III, IV en V

Deze bepalingen strekken ertoe de overgang van het personeel, de administratie en het archief van het Nifv en het Nbbe naar het Instituut Fysieke Veiligheid te regelen. Hetzelfde geldt voor de verplichtingen (contracten) en rechtsgedingen waarbij beide organisaties betrokken zijn en de onderzoeken van de Nationale ombudsman.

Artikel VI

De huidige Wet veiligheidsregio's (artikel 29, derde lid) maakt het mogelijk dat een college van burgemeester en wethouders van een gemeente met een gemeentelijke brandweer als bedoeld in artikel 26, eerste lid, van die wet de opdracht krijgt de gemeentelijke brandweer op te heffen. Nu is gekozen voor een volledige regionalisering van de brandweer, bevat het nu voorgestelde artikel VI, eerste lid, een wettelijke opdracht tot opheffing. Het artikellid zelf geeft het college drie maanden de tijd om het opgedragen besluit te nemen. Deze periode loopt vanaf de inwerkingtreding van het artikel. Gelet op de inwerkingtreedingsbepaling van het onderhavige wetsvoorstel (artikel VII), wordt dat tijdstip bepaald bij koninklijk besluit; indien nodig, kan op die wijze de feitelijke overgangsperiode nog iets worden verlengd. Het tweede lid van artikel VI komt overeen met artikel 26, vierde en vijfde lid, dat de betrokkenen de opdracht geeft de gevolgen van de opheffing te regelen.

Artikel VII

Dit artikel biedt de mogelijk tot gedifferentieerde inwerkingtreding. Omdat denkbaar is dat voor de (voorbereiding van) de noodzakelijke beslissingen inzake de regionalisering méér tijd nodig is dan de drie maanden die artikel VI biedt, kan de inwerkingtreding van dat artikel op een later moment plaatsvinden dan de bepalingen over het Instituut Fysieke Veiligheid. In dat geval zullen de onderdelen F en G van artikel I eveneens later in werking treden, gelet op hun onderling verband.

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