

Vergaderjaar 2006–2007

31 117

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 9 maart 2007 en het nader rapport d.d. 13 juli 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 november 2006, no. 06.004277, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt onder meer de instelling van veiligheidsregio's, waarvan het bestuur belangrijke taken aanzien van rampenbestrijding en crisisbeheersing, inclusief de voorbereiding op rampen en crises voor zover die de schaal van één gemeente te boven gaan. Het bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de regio. Het krijgt tot taak een brandweer, een GHOR (organisatie voor geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen) en een meldkamer in stand te houden. De Brandweerawat 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen worden ingetrokken. De aansluiting van de politie bij de veiligheidsregio's zal worden geregeld in de invoeringswet veiligheidsregio's en in de invoeringswet bij het voorstel voor een nieuwe Politiewet.

De Raad van State onderschrijft het belang van de vorming van veiligheidsregio's, maar is van oordeel dat de veiligheidsregio's te weinig bevoegdheden krijgen om een effectief veiligheidsbeleid te kunnen voeren. Dit betreft het beheer over de brandweer, de meldkamer en de GHOR, en de uitoefening van het gezag bij bovenlokale rampen en bij crises. Verder signaleert de Raad dat de veiligheidsregio's worden opgezet als verlengd lokaal bestuur, maar dat het in de uitwerking in feite gaat om een vorm van bestuur die bij wet is opgelegd. De Raad meent dat moet worden voorzien in de noodzakelijke bevoegdheden voor de veiligheidsregio's en rechtstreekse bekostiging, en dat in verband met de zwaarte van de taken de vraag naar een rechtstreekse democratische legitimatie onder ogen moet worden gezien. Hij is van oordeel dat het wetsvoorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 november 2006, nr. 06.004277, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met de opmerkingen van de Raad rekening zal zijn gehouden.

1. Algemeen

Het wetsvoorstel strekt enerzijds tot vervanging van drie bestaande wetten (Brandweerwet 1985, Wet rampen en zware ongevallen, en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen), anderzijds tot het in het leven roepen van veiligheidsregio's voor regionaal beheer van de in de genoemde wetten geregelde diensten. Nu het nieuwe van het voorstel vooral schuilt in de regeling van de veiligheidsregio's, zal de Raad in hoofdzaak daarop ingaan.

Allereerst wordt de verhouding gezien tussen rampen en crises en de vraag wie wanneer over welke beheers- en gezagbevoegdheden beschikt. Vervolgens komt de bestuurlijke vormgeving van de veiligheidsregio's (het Wgr-model) aan de orde. Daarna volgt nog een aantal bijzondere onderwerpen.

De politie zal op termijn in de veiligheidsregio worden opgenomen, maar die stap is in het wetsvoorstel nog niet meegenomen. In november 2006 is een voorstel voor een nieuwe Politiewet ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.¹ Het was volgens de toelichting op het voorliggende voorstel de bedoeling dat de nieuwe Politiewet en de Wet veiligheidsregio's op elkaar worden afgestemd in de invoeringswetten bij deze twee wetten.² Inmiddels is in het Coalitieakkoord 2007 opgenomen dat de behandeling van de nieuwe Politiewet wordt opgeschort, en dat eerst wordt afgewacht of de wet «Versterking rijksbevoegdheden ten aanzien van de politie»³ voldoende resultaten oplevert.⁴ Dit betekent dat vooralsnog moet worden uitgegaan van het voortbestaan en de inrichting van de huidige politieregio's.

De Raad heeft er begrip voor indien met het opnemen van de politie in de veiligheidsregio zou worden gewacht tot de invoeringswet. Wel adviseert hij in de toelichting een schets te geven van de wijze waarop in die integratie zal worden voorzien; dat geeft meer houvast bij het beoordelen van de gevolgen van het voorstel.

1. Algemeen

Het is verheugend dat de Raad van State het belang van de vorming van veiligheidsregio's onderschrijft. Niettemin heeft de Raad zwaarwegende kritiek op het voorstel, waarvan er in de inleiding enkele worden aangestipt, waarna uitwerking en aanvulling volgen in de diverse onderdelen van het advies. Ik ga per onderdeel op de kritiekpunten in.

Het advies van de Raad is aanleiding geweest om diverse elementen van het wetsvoorstel nader te overwegen; die overweging heeft geleid tot tal van aanpassingen, zowel in het wetsvoorstel als in de memorie van toelichting. Zo wordt conform het advies in het voorstel voorzien in een eenhoofdige gezag bij bovenlokale rampen en crises. Ook is op diverse plaatsen overgegaan tot het schrappen van een grondslag voor nadere regels. Wel gehandhaafd is de opzet om de veiligheidsregio's vorm te geven als verlengd lokaal bestuur teneinde de zorg voor de veiligheid ten principale lokaal te verankeren. Overigens kan hier geen sprake zijn van een geheel vrije keuze van de gemeenten. De noodzaak om bijvoorbeeld in het geval van regio-overschrijdende problematiek bijstand te kunnen verlenen, vereist (wettelijke) kaders op rijksniveau. Deze structuur sluit het meest aan op de lokale verantwoordelijkheid. Ik meen dat het belang van een adequate aanpak van de rampenbestrijding en crisisbeheersing met zich brengt dat er enige uniformiteit is in de structuur van de veiligheidsregio's; die kan slechts bereikt worden door wettelijke voorschriften. Het voorstel zoals dat aan de Raad van State ter advisering was voorgelegd, was op dat punt evenwel minder terughoudend dan verwacht zou mogen worden bij het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur. Ik meen dat nu, na de aanpassingen waartoe het advies van de Raad aanleiding heeft gegeven, de juiste balans is gevonden.

In de memorie van toelichting zoals deze aan de Raad is voorgelegd, was aangegeven dat de integratie van de besturen van de veiligheidsregio's en de politieregio's gerealiseerd zou worden bij de invoeringswet van ofwel de Wet veiligheidsregio's ofwel de nieuwe Politiewet. Op basis van het Coalitieakkoord

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 880.

² Toelichting, § 7, onder «Samenwerking onder de nieuwe Politiewet», vierde tekstblok.

³ Kamerstukken I 2005/06, 29 704, A.

⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, blz. 27.

2007 is de Tweede Kamer verzocht de behandeling van de nieuwe Politiewet vooralsnog op te schorten. Wettelijk voorgeschreven integratie van besturen is thans derhalve niet opportuun. Wel is goed samenspel tussen de beide besturen van belang. Dat sluit aan bij ontwikkelingen die zich in de regio's voordoen.

In het wetsvoorstel is vastgelegd dat afstemming plaatsvindt van de beleidsprioriteiten van de veiligheidsregio (in het beleidsplan) met die van de politie. Ook het feit dat in de wet is vastgelegd dat de burgemeesters van de gemeenten in de regio deel uitmaken van het bestuur van de veiligheidsregio en de voorzitter van het regionale college van politie tevens voorzitter van de veiligheidsregio is, bevordert de samenhang in de besluitvorming van de beide besturen. De samenwerking tussen de veiligheidsregio en de politie wordt vastgelegd in een convenant. Daarmee is verzekerd dat de politie als crisispartner adequaat kan optreden in de multidisciplinaire processen van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Ik hecht zeer aan deze samenhang en samenwerking zodat op regionaal niveau invulling kan worden gegeven aan een samenhangend veiligheidsbeleid.

2. Veiligheidsregio's en crises

De brandweer heeft, evenals de politie, van oudsher taken in de sfeer van de openbare orde en veiligheid. Deze taken zijn bij uitstek van lokale betekenis. Zij vormen de hoofdmoot van het werk van brandweer en politie, en de beheers- en gezagsstructuren zullen dan ook in elk geval moeten verzekeren dat het «gewone werk» zo effectief en efficiënt mogelijk kan worden uitgevoerd. Aanvullend moeten voorzieningen worden getroffen voor bovenlokaal optreden als dat is geboden. Omdat het daarbij kan gaan om hoogst ernstige situaties, zal ook de effectiviteit daarvan verzekerd moeten zijn. Het wetsvoorstel geeft voldoende mogelijkheden voor effectief optreden op lokaal niveau; daarover maakt de Raad dan ook geen opmerkingen. In dit advies wordt wel stilgestaan bij de effectiviteit van het optreden bij voorvallen van bovenlokale aard en reikwijdte, omdat het voorstel op dat punt naar het oordeel van de Raad tekortschiet.

Crisisbeheersing in het wetsvoorstel

Het voorstel van Wet veiligheidsregio's gaat in hoofdzaak over taken en bevoegdheden op lokaal en regionaal niveau. Rampenbestrijding en crisisbeheersing worden in de meeste wetsartikelen over één kam geschoren: voor de bevoegdheden en verplichtingen maakt het meestal geen verschil of het gaat om rampenbestrijding of crisisbeheersing. Een wezenlijk verschil is wel dat de regionale en lokale overheidsdiensten bij rampenbestrijding groten-deels op zichzelf staan, terwijl zij bij crisisbeheersing voornamelijk uitvoering geven aan de maatregelen van de betrokken vakminister, die daarin bij sectoroverstijgende crises wordt bijgestaan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij rampen heeft, evenals bij branden, een decentraal orgaan – de burgemeester – het opperbevel; hij kan eenieder bevelen geven.¹ Bij crises heeft hij het opperbevel niet, omdat de verantwoordelijkheid voor het beheersen van crises primair ligt bij andere organen, in het bijzonder de betrokken vakministers. Hij kan bij crises wel de noodzakelijke bevelen geven, maar zal dat moeten doen binnen de grenzen die de verantwoordelijke vakminister hem stelt.²

In het wetsvoorstel komt de rol van de vakministers bij crisisbeheersing nauwelijks naar voren; die is en blijft geregeld in sectorwetgeving. Dit betekent dat een ramp praktisch gesproken een crisis wordt zodra een minister die crisisbevoegdheden heeft, deze ook gaat uitoefenen. Het betekent ook dat het wetsvoorstel een volledige regeling geeft van de overheidsorganisatie bij rampenbestrijding, maar dat het voorstel voor crisisbeheersing alleen voorziet in het regionale deel van de organisatie.

Herziening van crisiswetgeving

Voor de vraag of de overheid crises adequaat te lijf kan, is evenzeer van belang hoe het rijksdeel van de aanpak is geregeld. Het antwoord op die vraag is niet eenvoudig, omdat het voor verschillende soorten crises verschillend ligt, en omdat de verantwoordelijkheid is gespreid over een groot aantal ministers. In 2004 is in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een studie gemaakt van de bestaande regels inzake crisisbeheersing, Het systeem van crisisbeheersing.³ De studie sluit af met een reeks concrete

¹ Voorgesteld artikel 4.

² Toelichting op artikel 4.

³ E. T. Brainich von Brainich Felth, Het systeem van crisisbeheersing, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2004, bladzijden 241–257.

aanbevelingen voor het moderniseren en beter op elkaar afstemmen van de crisiswetgeving. Een deel van de aanbevelingen is meegenomen bij de uitwerking van het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007. Veel aanbevelingen liggen op het terrein van de verschillende vakministers. Het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007 bevat een werkprogramma voor de daar omschreven maatregelen.¹ De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft toegezegd dat hij als coördinerend minister voor crisisbeheersing de voortgang zal bewaken.²

Na de vorenstaande schets maakt de Raad nog de volgende opmerkingen.

a. Een ramp wordt in het wetsvoorstel gedefinieerd als «een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken».

In het wetsvoorstel wordt «crisis» gedefinieerd als «een situatie waarin in een of meer gemeenten door aantasting of dreigende aantasting van een vitaal belang van de samenleving de openbare veiligheid wordt verstoord, en waarbij optreden van de burgemeester is vereist».

In deze omschrijvingen zijn analytisch telkens drie elementen te onderkennen:

- een gebeurtenis of situatie («een zwaar ongeval of een andere gebeurtenis» respectievelijk «een situatie»),*
- het effect daarvan («waarbij het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd» respectievelijk «waarin in een of meer gemeenten door aantasting of dreigende aantasting van een vitaal belang van de samenleving de openbare veiligheid wordt verstoord»),*
- het vereiste optreden van de overheid («waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist» respectievelijk «waarbij optreden van de burgemeester is vereist»).*

De Raad meent dat de verhouding tussen de twee begrippen in deze omschrijvingen – de overlappingsen, maar ook de kenmerkende verschillen – niet duidelijk is. Dat juist bij een crisis optreden van de burgemeester vereist is, is geen kenmerkend verschil: ook bij een ramp van enige omvang is het optreden van de burgemeester gewenst of zelfs noodzakelijk, alleen al omdat de diensten onder zijn verantwoordelijkheid opereren. Bij een crisis – in elk geval bij een crisis die lokale effecten heeft – is optreden van de burgemeester ook vereist, maar een kenmerkende verschil tussen een ramp en een crisis – de uitoefening van crisisbevoegdheden door een of meer ministers – komt in de definities niet naar voren.³

De Raad adviseert de twee definities zo aan te passen dat de verhouding tussen de twee begrippen duidelijker wordt, en in het bijzonder de landelijke dimensie van crises tot uitdrukking te brengen.

b. De begrippen «ramp» en «crisis», die in het wetsvoorstel centraal staan, vertonen overlappingsen: begripmatig kan een calamiteit zowel een ramp zijn als tot een crisis leiden. Het is van groot belang dat de verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren op centraal en op decentraal niveau weten in welke gevallen crisisbevoegdheden van een minister aan de orde zijn, en wat dat concreet betekent voor het bestuurlijk en operationeel optreden van ieder van hen.

De Raad adviseert in de toelichting een overzicht op te nemen van de verschillende wettelijke grondslagen voor crisisoptreden door de onderscheiden vakministers.

c. De Raad onderschrijft het belang van een snelle uitvoering van het werkprogramma bij het beleidsplan crisisbeheersing. De coördinerende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan van belang zijn om te verzekeren dat snelle resultaten worden bereikt.

Voor de veiligheidsregio's en het nu voorliggende wetsvoorstel is de modernisering van de crisiswetgeving vooral in twee opzichten van belang:

- de crisisbevoegdheden en de wijze van optreden van de vakministers*

¹ Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007 (Kamerstukken II 2003/04, 29 668, nr. 1), bijlage 1.

² Kamerstukken II 2005/06, 29 668, nr. 6. Het laatste voortgangsbericht dateert van 27 april 2006 (stuk nr. 10).

³ In de definitie van «crisis» in het Beleidsplan crisisbeheersing wordt de landelijke dimensie wel met zoveel woorden genoemd: volgens die definitie is bij een crisis de nationale veiligheid in het geding en zijn «de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend [...] om de stabiliteit te handhaven» (Kamerstukken II 2003/04, 29 668, nr. 1, blz. 9).

zullen moeten aansluiten op de bevoegdheden en de wijze van optreden van brandweer en GHOR, evenals van de politie, op regionaal en lokaal niveau, en

- de bevoegdheden die de verschillende wettelijke stelsels bieden, zullen niet onnodig van elkaar moeten verschillen, omdat anders horizontale en verticale afstemmingsproblemen kunnen ontstaan.*

De Raad adviseert in de toelichting, in het hiervoor onder b bedoelde overzicht, de sectorale crisiswetgeving ook vanuit deze twee gezichtspunten te beschrijven, en aan te duiden hoe en op welke termijn eventuele tekortkomingen zullen worden hersteld. Deze beschrijving is van belang om te kunnen beoordelen of het wetsvoorstel ook voor het overheidsoptreden bij crises een passende regeling biedt.

2. Veiligheidsregio's en crises

a. De Raad merkt op dat de begripsbepalingen van «ramp» en «crisis» een overlap bevatten. Dat is juist, en dat heeft een reden. De grootste overeenkomst is dat er in beide gevallen sprake is van een ernstige verstoring van het dagelijks leven. Dat element is sterk bepalend in het spraakgebruik, en is soms de reden om «crisis» als een overkoepelend begrip te beschouwen. Maar niet iedere ramp is een crisis: er zijn kenmerkende verschillen. De memorie van toelichting is uitgebreid om die verschillen scherper te belichten. Overigens is de begripsomschrijving van crisis enigszins aangepast, omdat deze tot verwarring aanleiding blijkt te geven. De begripsomschrijving in het wetsvoorstel zoals dat was aangeboden aan de Raad van State bevatte de zinsnede: «en waarbij optreden van de burgemeester is vereist». De Raad merkt terecht op dat het optreden van de burgemeester geen kenmerkend verschil is, nu immers bij een ramp de burgemeester altijd (ook) optreedt. Deze zinsnede is nu geschrapt.

Bedoeld was tot uitdrukking te brengen dat het wetsvoorstel wat betreft crises slechts zag op crises waarbij een burgemeester in zijn hoedanigheid van handhaver van de openbare orde en opperbevelhebber leidend is. Dat is, anders dan bij een ramp, niet bij elke crisis het geval. De acute gecoördineerde inzet van hulpverleningsdiensten is bij een crisis immers geen vanzelfsprekendheid. Bij bijvoorbeeld een crisis op het terrein van LNV of VWS is primair de desbetreffende minister aan zet. Deze geeft zijn eigen crisis-organisatie vorm; voor de *inhoudelijke* aanpak van «zijn» crisis heeft hij de burgemeester niet – althans niet zonder meer – nodig. Wanneer het optreden van de sectorminister bij de beheersing van de crisis invloed heeft op de openbare orde, is de burgemeester wél aan zet. In het geval van een bovenlokale crisis is de voorzitter van de veiligheidsregio dan het aanspreekpunt voor de betrokken minister. Enkele andere wijzigingen in de omschrijving van het begrip «crisis» staan los van het advies van de Raad. Deze komen in de gewijzigde memorie van toelichting aan bod.

b en c. Dit wetsvoorstel sluit aan op de reguliere bevoegdheden van burgemeesters. Dat betekent dat ook op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing deze bevoegdheden vooral betrekking hebben op de openbare orde en veiligheid. De bevoegdheden op dit terrein doorkruisen de bevoegdheden op de domeinen van de vakministers niet. Wel zal in bepaalde gevallen afstemming noodzakelijk zijn over de wijze waarop vakministers en de burgemeester van hun eigen bevoegdheden gebruik kunnen maken. Met de aanpassing van de begrippen ramp, crisis en ook crisisbeheersing zoals die mede naar aanleiding van het advies van de Raad zijn doorgevoerd, is vastgelegd dat het optreden van de burgemeester bij een lokale ramp of crisis en het optreden van de voorzitter van de veiligheidsregio bij een bovenlokale ramp of crisis is gerelateerd aan de bevoegdheden die de burgemeester kan uitoefenen.

Afstemming van de wijze waarop van de onderscheiden bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt bij de bestrijding van een ramp of het beheersen van een crisis, is noodzakelijk bij, maar ook inherent aan crisisbesluitvorming.

Met het oog op een goede belangenafweging zijn er maatregelen in het wetsvoorstel opgenomen om de samenwerking tussen de veiligheidsregio's en de crisispartners in de breedste zin van het woord te bevorderen en op regionaal niveau een netwerkorganisatie in te richten. Ten eerste dient in het crisisplan een overzicht van de gemaakte afspraken te zijn opgenomen. Ten

tweede belegt het bestuur van de veiligheidsregio periodiek een bijeenkomst waar alle crisispartners bijeenkomen. Ten derde worden diverse crisispartners uitgenodigd voor vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio's en voor vergaderingen van het RBT wanneer hun aanwezigheid in het belang van de te behandelen onderwerpen van belang is. Ten vierde moet het crisisplan afgestemd worden met plannen uit sectorale wetten. Tot slot wordt in de memorie van toelichting uitgebreid ingegaan op het nut en de noodzaak van een goede samenwerking met de crisispartners. Dat hier een uitwisseling en verkenning van de wederzijdse bevoegdheden plaatsvindt, is evident.

In het kader van de modernisering van de crisiswetgeving, die onderdeel uitmaakt van het werkprogramma bij het beleidsplan crisisbeheersing 2004–2007, wordt thans gewerkt aan het door de Raad gevraagde overzicht van bevoegdheden voor crisisoptreden. Overigens ligt de verantwoordelijkheid voor de modernisering bij de vakministers. In het najaar van 2007 is het bedoelde overzicht gereed en zal dit aan de Tweede Kamer worden gezonden.

3. Bestuurlijke toerusting van de veiligheidsregio

Het bestuur van de veiligheidsregio krijgt belangrijke taken:

- het vaststellen van plannen voor de rampenbestrijding en de crisisbeheersing (onder meer het in kaart brengen van de risico's, toedelen van taken en bevoegdheden, vaststellen van oefenbeleidsplannen en van rampbestrijdingsplannen voor risicovolle inrichtingen),*
- het in stand houden van een brandweer, een GHOR en een meldkamer (dit laatste samen met het regionaal politiecollege),*
- het coördineren van de werkzaamheden van brandweer, GHOR en meldkamer.*

De Raad gaat nu in op de vraag of voldoende wordt voorzien in bevoegdheden om deze taken naar behoren te kunnen vervullen.

a. Wat het beheer betreft valt op dat de hiërarchische verhoudingen binnen de regio op verschillende punten onduidelijk zijn. Het probleem kent twee kanten.

- Het bestuur van de veiligheidsregio heeft tot taak een brandweer, een GHOR en een meldkamer in stand te houden, maar de brandweercommandant en de directeur GHOR worden, na een aanbeveling van het bestuur van de veiligheidsregio, benoemd bij koninklijk besluit. Het wetsvoorstel bepaalt niet met zoveel woorden aan wie de hoofden van brandweer, GHOR en meldkamer beheersmatig ondergeschikt zijn.*
- Het bestuur van de veiligheidsregio is minder geschikt om leiding te geven aan deze drie organisaties, omdat het een collegiaal bestuur is. Het bestaat uit de burgemeesters van de regio; in sommige regio's zijn dat er rond de dertig. De korpsbeheerder is voorzitter, maar hij heeft geen bijzondere bevoegdheden. Hij zou zich desondanks kunnen ontwikkelen tot de dagelijkse beheerder, nu hij ook korpsbeheerder is, maar dat zou weer bemoeilijkt worden bij de invoering van de nieuwe Politiewet, omdat daarin de figuur van de korpsbeheerder verdwijnt.¹*

Wel introduceert het voorstel de figuur van de coördinerend functionaris, te benoemen door het bestuur, die belast wordt met de coördinatie van de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis, maar hier gaat het om iemand die, als ambtelijk functionaris, niet bedoeld is om bestuurlijk leiding te geven aan de hoofden van de brandweer, de meldkamer en de GHOR, en die daartoe ook niet over bevoegdheden beschikt. Het gevaar bestaat dat de beheerstaak aldus wordt opgedragen aan een bestuur dat niet in staat is efficiënt op te treden. In zo'n situatie zullen afzonderlijke burgemeesters licht geneigd zijn het aldus ontstane vacuüm op te vullen, temeer nu zij bij rampen het opperbevel hebben in hun gemeente.

De veiligheidsregio moet bij gemeenschappelijke regeling worden ingesteld (zie overigens punt 4, onderdeel a, van dit advies); volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) moet het algemeen bestuur een dagelijks bestuur instellen. Misschien moet het voorstel, in samenhang met de Wgr, zo worden gelezen dat brandweer, meldkamer en GHOR qua beheer ondergeschikt zullen zijn aan het nog in te stellen dagelijks bestuur. Het voorstel biedt op dit punt echter geen duidelijkheid.

De Raad adviseert uitdrukkelijk te bepalen dat brandweer, meldkamer en

¹ Kamerstukken 30 880.

GHOR beheersmatig ondergeschikt zijn aan een dagelijks bestuur van de veiligheidsregio, dat zo klein van omvang is dat het doelmatig en doeltreffend kan werken.

b. Het gezag binnen de veiligheidsorganisatie is wel duidelijk geregeld: het opperbevel berust bij de burgemeester.¹ De Raad meent dat deze keuze verstandig is voor zover het gaat om het dagelijkse werk van de brandweer, de GHOR en de meldkamer. Deze taak kan het beste op lokale schaal worden verricht, zodat rekening kan worden gehouden met de plaatselijke omstandigheden. Dat geldt ook voor rampen die zich volledig afspelen binnen een gemeente.

Bij bovenlokale rampen en bij crises is het gecompliceerder. Doet zo'n ramp of een crisis zich voor, dan heeft de voorzitter van de veiligheidsregio tot taak een regionaal beleidsteam bij elkaar te roepen. Dit team bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten die bij de ramp of crisis betrokken zijn of kunnen worden, de hoofdofficier van justitie en de voorzitters van de betrokken waterschappen.² Ook wijst de voorzitter een regionaal operationeel leider aan. Die geeft leiding aan het regionaal operationeel team, bestaande uit leidinggevenden van de betrokken diensten³ (het kan, afhankelijk van het soort ramp of crisis, ook gaan om het hoofd van een gedeconcentreerde dienst van een ministerie).⁴

Het regionaal beleidsteam heeft uitsluitend een coördinerende taak; het heeft geen eigen bevoegdheden en kan geen besluiten nemen.⁵ De regionaal operationeel leider is hiërarchisch niet ondergeschikt aan de voorzitter van de veiligheidsregio of aan het dagelijks bestuur daarvan,⁶ maar afzonderlijk aan elk van de burgemeesters die deel uitmaken van het regionaal beleidsteam. Het opperbevel blijft immers berusten bij de burgemeester, en dus bij een bovenlokale ramp of crisis bij ieder van de burgemeesters wier gemeente bij de ramp of crisis betrokken is.

De Raad is van oordeel dat het wetsvoorstel op dit punt tekortschiet; het zal ook moeten voorzien in toereikende gezagsstructuren voor het optreden bij calamiteiten die meer dan één gemeente treffen. Juist bij calamiteiten is het van groot belang dat het gezag berust bij één persoon en dat de hiërarchische verhoudingen duidelijk zijn. Als vuistregel kan hier gelden: hoe ingewikkelder de situatie, des te groter het belang van een eenvoudige bevelsstructuur. Eenhoofdige gezagsuitoefening laat onverlet dat de gezagsdrager binnen de beschikbare tijd dient te overleggen met alle betrokken functionarissen, maar het ontslaat hem van de verplichting om per se met hen tot overeenstemming te komen.

De Raad adviseert te voorzien in een regeling voor eenhoofdige gezag bij bovenlokale rampen en crises. Daarbij zou eventueel onderscheid kunnen worden gemaakt tussen rampen en crises die het grondgebied van een beperkt aantal gemeenten treffen, en die welke het gebied van de hele regio, althans een groot deel daarvan, treffen.

c. Een afzonderlijk vraagstuk betreft de positie van de brandweer. Volgens de toelichting heeft elke gemeente haar eigen brandweerorganisatie, onder leiding van een lokaal commandant. Daarnaast functioneert in een aantal regio's een regionale brandweerorganisatie. Uit onderzoek naar rampen in Enschede (2000) en Volendam (2001) blijkt dat het bestaan van twee brandweerorganisaties de slagkracht niet ten goede komt. Bovendien belemmert de relatief kleine schaal van de gemeentelijke brandweer, met uitzondering wellicht van de grote steden, het in stand houden van een hoogwaardig bestand van deskundige brandweerspecialisten. Om de kwaliteit van de brandweer te verhogen, wordt in het wetsvoorstel de wettelijke basis gelegd voor het stellen van landelijke, uniforme kwaliteitseisen. Bovendien wordt het in stand houden van de brandweer als taak neergelegd bij het bestuur van de veiligheidsregio.⁷

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft bezwaar tegen deze opzet. Zij onderkent het belang van landelijke kwaliteitseisen, maar meent dat de organisatie-inrichting van de brandweer moet worden overgelaten aan het verantwoordelijke orgaan. Naar de mening van de VNG is dat het college van burgemeester en wethouders.⁸

Door verschillende gemeentebesturen is bovendien de vrees geuit dat een geregionaliseerd korps ertoe zal leiden dat de lokale binding van de brandweer verloren gaat. Deze vrees geldt vooral de vrijwilligers die 80% van het totale

¹ Althans, bij rampen of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan (voorgesteld artikel 4). De Raad neemt aan dat de burgemeester bij crises het «onderbevel» heeft als uitvoerder van de bevelen die de verantwoordelijke minister geeft; dit ook gelet op de algemene openbare orde-taak van de burgemeester, neergelegd in de artikelen 172 en 173 van de Gemeentewet.

² Voorgesteld artikel 33.

³ Voorgesteld artikel 34.

⁴ Toelichting, § 7.2 (Samenwerking met andere crisispartners), vierde tekstblok.

⁵ «Het RBT is een overleg waar, met behoud van de eigenstandige verantwoordelijkheid van iedere deelnemer, de te treffen maatregelen worden afgestemd; er is geen sprake van stemrecht.» (Toelichting, § 7.2 [Samenwerking met andere crisispartners], vierde tekstblok).

⁶ In het wetsvoorstel is bewust de in wetgeving weinig gebruikelijke formule gehanteerd dat de voorzitter «zich verstaat met» de regionaal operationeel leider (voorgesteld artikel 33, vijfde lid, en de toelichting op dat artikel).

⁷ Toelichting, § 5.1 (Brandweer).

⁸ Advies van 28 september 2006, kenmerk BJJ/U200601465, bladzijde 4.

personeelsbestand vormen. De regering deelt deze vrees niet: bij een regionale brandweer zal de vrijwilliger in dezelfde kazerne kunnen blijven werken, met dezelfde collega's en voor hetzelfde werkgebied.¹ Aan deze kritiek wordt niettemin tegemoetgekomen met een soepele overgangsregeling: tot een door de minister te bepalen tijdstip kan het college van burgemeester en wethouders brandweerpersoneel aanstellen.²

Inmiddels is in het Coalitieakkoord opgenomen dat er geen wettelijke verplichting voor lokale brandweerkorpsen komt om zich te regionaliseren. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in december 2006 een onderzoek naar de bestuurlijke aansturing van de brandweer gepubliceerd. Uit dat onderzoek blijkt dat een derde van de gemeenten een grote achterstand (meer dan 40%) heeft bij het verlenen van gebruiksvergunningen; in een groot deel van de gemeenten wordt niet voldoende realistisch geoefend. De meeste gemeenten hebben te weinig professioneel brandweerpersoneel om de niet-repressieve taken te kunnen vervullen. Het thema brandweezorg staat in de meeste gemeenten niet hoog op de politiek-bestuurlijke agenda: het is een beleidsarme taak, die vooral wordt beheerst door professionele en technische normen. De gemeente beschikt meestal niet over actuele en betrouwbare beleidsinformatie; zo heeft het merendeel van de gemeenten geen informatie over de uitrukprestaties. Hierdoor kan het college niet adequaat sturen en kan de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taken niet goed vervullen. Gemeenten worden al enige tijd gestimuleerd om brandweertaken uit te besteden aan de regionale brandweer, maar dat gebeurt nog weinig, ook bij een kostbare aanleg als de aanschaf van voertuigen.³

De Raad concludeert dat de positionering van de brandweer nog de nodige aandacht verdient. De keus die in het voorstel wordt gemaakt om het instellen en in stand houden van de brandweer tot aangelegenheid van de veiligheidsregio's te maken, sluit aan bij de samenhang met de politietaken en de GHOR-voorzieningen, en kan wellicht een oplossing bieden voor de problemen die zijn gesignaleerd door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Anderzijds zal het bestuur van de veiligheidsregio daarbij moeten zorgen voor een zodanige deconcentratie van de brandweervoorzieningen dat snel en adequaat optreden overal in de regio is verzekerd, terwijl ook de lokale binding van de brandweer gewaarborgd zal moeten blijven.

De Raad adviseert deze elementen in de afweging te betrekken.

d. De positie van de GHOR verdient eveneens aandacht. De directeur GHOR is weliswaar belast met de operationele leiding van de geneeskundige hulpverlening, maar de daadwerkelijke verlening van de geneeskundige hulp geschiedt door instellingen, zorgaanbieders of diensten die merendeels particulier zijn. Die zijn niet ondergeschikt aan de directeur GHOR, maar werken op basis van afspraken, die waarschijnlijk niet afdwingbaar zijn.⁴ Als de hulpverlening tekortschiet, kan het bestuur van de veiligheidsregio slechts in overleg treden met de hulpverlenende instantie. Wordt geen verbetering geconstateerd, dan kan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een aanwijzing geven op basis van de Kwaliteitswet zorginstellingen.⁵ Dat is een zware en in concrete gevallen weinig slagvaardige procedure.

Het is de bedoeling dat de geneeskundige sector zijn eigen kosten draagt; dat betreft ook de kosten van voorbereiden, trainen en oefenen. Met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is afgesproken dat de bekostiging van deze activiteiten vanaf 2008 via de begroting van zijn ministerie loopt.⁶ Voor de Regionale Ambulancevoorziening – zoals voorzien in het voorstel van Wet ambulancezorg⁷ – ligt de situatie iets anders. De Regionale Ambulancevoorziening mag alleen werken op basis van een vergunning (één per regio), die door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wordt verleend. Die minister heeft een ruime bevoegdheid om voorschriften aan de vergunning te verbinden.⁸ Het bestuur van de veiligheidsregio – althans de voorloper daarvan – kan voordat de vergunning wordt verleend, zijn zienswijze naar voren brengen.⁹ Voorts kan de burgemeester de Regionale Ambulancevoorziening aanwijzingen geven indien dat naar zijn oordeel noodzakelijk is uit een oogpunt van openbare orde.¹⁰

De Raad onderkent dat de positie van particuliere organisaties altijd anders zal zijn dan die van overheidsinstanties. Toch acht hij het verstandig de invloed van de veiligheidsregio op de hulpverlenende instanties bij operationeel optreden te versterken. De Raad noemt de volgende mogelijkheden.

¹ Toelichting, § 5.1 (Brandweer).

² Voorgesteld artikel 64.

³ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg, Den Haag, december 2006.

⁴ Voorgesteld artikel 27, tweede en vierde lid.

⁵ Voorgesteld artikel 28.

⁶ Toelichting, § 5.2 (GHOR), onder «Financiering».

⁷ Kamerstukken I 2005/06, 29 835, A.

⁸ Artikelen 3 en 4 van het voorstel van Wet ambulancezorg, Kamerstukken I 2005/06, 29 835, A.

⁹ Artikel 5, eerste lid, van het voorstel van Wet ambulancezorg.

¹⁰ Voorgesteld artikel 5.

- *Bepaald zou kunnen worden dat de directeur GHOR zo nodig bevelen kan geven ter verzekering van de uitvoering van de afspraken, bedoeld in het voorgestelde artikel 27, tweede lid.*
- *Om duidelijkheid te verschaffen over de hiërarchische verhoudingen bij het operationele optreden zou een constructie kunnen worden gebruikt welke vergelijkbaar is met die van buitengewone opsporingsambtenaren:¹ een aanstelling zonder bezoldiging bij de veiligheidsregio voor die medische hulpverleners die betrokken zijn bij het verlenen van spoedeisende hulp.*
- *Het verdient overweging de bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven ook toe te kennen aan het bestuur van de veiligheidsregio; die bevoegdheid zal alleen betrekking moeten hebben op het belang van een gecoördineerd optreden binnen de regio.*
- *Zekergesteld zou dienen te worden dat het bestuur van de regio zijn verantwoordelijkheid voor het organiseren van multidisciplinaire oefeningen² kan waarmaken, nu het GHOR-aandeel in deze oefeningen zal worden gefinancierd door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.*
- *De bevoegdheid tot het verlenen van vergunning ingevolge de Wet ambulancezorg aan de Regionale Ambulancevoorziening zou kunnen worden opgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio; zo nodig kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald aan welke eisen de vergunning in ieder geval moet voldoen.*

3. Bestuurlijke toerusting van de veiligheidsregio

a. Terecht leest de Raad van State het wetsvoorstel in samenhang met de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dat betekent onder meer dat er in het openbaar lichaam veiligheidsregio een dagelijks en een algemeen bestuur moet zijn (artikel 12, eerste lid, van de Wgr). De taakverdeling binnen het bestuur, maar ook de omvang van dat bestuur is een aangelegenheid van het regiobestuur zelf. Dat betekent ook dat het aan het bestuur is om te bepalen hoe de aansturing van het personeel verloopt. Voor alle duidelijkheid beaam ik de conclusie van de Raad dat de coördinerend functionaris geen bestuurlijke leiding geeft aan de hoofden van de brandweer, de GHOR en de meldkamer. Het heeft geen gevolgen voor het werkgeverschap van het regiobestuur indien bepaalde functionarissen bij koninklijk besluit worden benoemd – zo min als hun positie wordt geschaad indien zij niet bij koninklijk besluit zouden worden benoemd. De laatste overweging, in samenhang met het uitgangspunt dat waar mogelijk de regio bestuurlijke ruimte moet krijgen («decentraal, tenzij...») is de reden dat de artikelen waarin werd bepaald dat benoeming, schorsing en ontslag van de van de commandant van de brandweer en de directeur GHOR bij koninklijk besluit zou plaatsvinden, zijn gewijzigd: deze bevoegdheid is nu bij het bestuur van de veiligheidsregio gelegd. De door de Raad bepleite duidelijkheid is daarmee gediend.

b. Het pleidooi van de Raad om te voorzien in een regeling voor eenhoofdig gezag bij bovenlokale rampen en crises, spreekt me aan. Op lokaal niveau is het gezag van oudsher duidelijk geregeld: het berust bij de burgemeester. Voor rampen en crises die het gemeentelijke niveau te boven gaan, kent de wetgeving tot nu toe geen gezagsbevoegdheden toe aan één gezagsdrager, maar uitsluitend interventiebevoegdheden waarmee de gezagsuitoefening door de burgemeesters van de getroffen gemeenten gestuurd kan worden. De commissaris van de Koningin kan in geval van een ramp of een zwaar ongeval van meer dan plaatselijke betekenis in een of meer gemeenten of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan de burgemeesters aanwijzingen geven inzake het door hen te voeren beleid in het kader van de rampenbestrijding (artikel 12 Wrzo). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, indien het algemeen belang zulks dringend eist, de commissaris aanwijzingen geven inzake het door hem te voeren beleid in het kader van de rampenbestrijding (artikel 13 Wrzo). Zonder een eenduidige gezagsstructuur bij bovenlokale rampen en crises bestaat het gevaar van stagnatie in besluitvorming over te nemen maatregelen en van miscommunicatie in de bevelslijnen naar de operationele diensten, terwijl het van essentieel belang is dat de operationele diensten één duidelijk bestuurlijk aanspreekpunt hebben. De vuistregel die de Raad aan dit pleidooi ten grondslag legt, kan ik dan ook

¹ Artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering.

² Voorgesteld artikel 11, aanhef en onderdeel f.

volledig onderschrijven: hoe ingewikkelder de situatie, des te groter het belang van een eenvoudige bevelsstructuur. Het advies van de Raad om te voorzien in toereikende gezagsstructuren voor calamiteiten die meer dan één gemeente treffen, is dan ook aanleiding geweest om het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen en te voorzien in een regeling die het gezag bij bovenlokale rampen en crises toevertrouwt aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

c. De Raad signaleert terecht dat het bestaan van twee brandweerorganisaties de slagkracht niet ten goede komt. Voor het behalen van de noodzakelijke kwaliteit is regionalisering de beste oplossing. Bij enkele gemeentebesturen bestaan bezwaren tegen verplichte regionalisering van de brandweer. Ook de VNG bepleit dat de keuze voor volledige regionalisering aan de gemeenten in de veiligheidsregio's moet worden overgelaten. In het coalitieakkoord is opgenomen dat de wettelijke verplichting vervalt. In het Bestuursakkoord Rijk-VNG wordt opgemerkt dat de verhoging van de kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van de brandweezorg voorop staan. Het kabinet zal hier invulling aan geven via het stellen van kwaliteitseisen, vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur, behorend bij dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is daarop aangepast.

d. Het advies dat de Raad van State met betrekking tot een verbetering van de slagkracht van de GHOR heeft gegeven, is voor het kabinet aanleiding geweest om nogmaals naar de positie van de GHOR onder het openbaar bestuur te kijken. Ten tijde van een ramp of crisis is het zonneklaar dat de directeur GHOR namens het bestuur van de veiligheidsregio aanwijzingen kan geven aan zorginstellingen in het belang van een gecoördineerd optreden in de regio en een adequate aanpak van ramp of crisis. Zo is het nu ook in de huidige wetgeving geregeld. De Raad van State merkt echter terecht op dat de constructie die voorlag in het wetsvoorstel slagvaardiger kan en de GHOR niet in de positie brengt om met kracht te kunnen werken aan een goede voorbereiding op de rampen- en crisissituaties. Daarom is aan het wetsvoorstel een aanwijzingsbevoegdheid voor de «koude fase» toegevoegd, uit te oefenen door de voorzitter van de veiligheidsregio. Met deze bevoegdheid kan de voorzitter, indien hij constateert dat een zorginstelling geen of onvoldoende voorbereiding treft op een ramp of crisis, een aanwijzing geven. Die aanwijzing grijpt niet in op de reguliere (werk-)processen van een zorginstelling en beperkt zich tot de voorbereiding. Mocht de instelling geen gevolg geven aan de aanwijzing dan kan de voorzitter de minister van VWS verzoeken nadere maatregelen te treffen. De minister van VWS kan op grond van artikel 7 van de Kwaliteitswet zorginstellingen een dergelijke maatregel treffen. De Raad wijst er tevens op dat duidelijkheid over de hiërarchische verhoudingen bij operationeel optreden erbij gebaat is indien de medische hulpverleners die kunnen worden ingezet in het kader van de GHOR een onbezoldigde aanstelling bij de veiligheidsregio krijgen. Het is echter niet nodig dat deze aanstelling een wettelijke basis heeft. Het bestuur van de regio kan hier zelf in voorzien. Daarom wordt er in de memorie van toelichting melding van gemaakt en aan de regio's geadviseerd aldus te handelen. De bevoegdheid tot het geven van een vergunning voor ambulancezorg blijft voorbehouden aan de minister van VWS. In veel gevallen is het bestuur van de veiligheidsregio zelf vergunningnemer en zou het niet passen om die ook zelf te verlenen. Daarnaast is vergunningverlening een middel om de ambulancezorg landelijk op een zelfde peil te brengen en te houden.

4. De veiligheidsregio tussen Rijk en gemeente

De veiligheidsregio wordt opgezet als een bijzondere vorm van verlengd lokaal bestuur, doordat de regio's zullen worden ingesteld door middel van gemeenschappelijke regelingen. Dat komt ook tot uitdrukking in de voorziene wijze van financiering en de daarmee samenhangende mogelijkheden tot beïnvloeding. De Raad merkt het volgende op.

a. De veiligheidsregio's zullen moeten worden ingesteld met gebruikmaking van de Wgr, maar het wetsvoorstel voorziet op diverse punten in afwijking van die wet.

In het systeem van de Wgr staat het gemeentebesturen vrij een gemeenschappelijke regeling tot stand te brengen, om daarbij te kiezen voor een openbaar lichaam (met rechtspersoonlijkheid) dan wel een gemeenschappelijk orgaan

(zonder rechtspersoonlijkheid), en om te bepalen welke bevoegdheden aan het bestuur van het openbaar lichaam of aan het gemeenschappelijk orgaan worden toegekend.¹ Het wetsvoorstel verplicht daarentegen de gemeentebesturen (de colleges van burgemeester en wethouders) tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling, legt de vorm (openbaar lichaam) op en bepaalt welke bevoegdheden moeten worden overgedragen aan het bestuur van dat lichaam.² Het gaat overigens om bevoegdheden die de wet eerst heeft toegekend aan het college, maar die vervolgens aanstond moeten worden overgedragen aan een bestuur dat uitsluitend uit burgemeesters mag bestaan. Volgens de Wgr worden de leden van het algemeen bestuur benoemd door de gemeenteraden en wordt de voorzitter benoemd door en uit de leden van het algemeen bestuur;³ het wetsvoorstel bepaalt dat het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters, en dat de in de Politiewet 1993 bedoelde korpsbeheerder voorzitter is.⁴ De Wgr laat het aan de gemeenschappelijke regeling over te bepalen met welke meerderheid besluiten worden genomen; het wetsvoorstel bepaalt dat ze worden genomen met gewone meerderheid van stemmen.⁵ Het wetsvoorstel laat aldus alleen de samenstelling van het dagelijks bestuur en een deel van de taakverdeling tussen het algemeen en het dagelijks bestuur over aan de gemeentebesturen zelf.

De Raad stelt vast dat de aanduiding van de aldus opgezette veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur in hoge mate kunstmatig is: het gaat immers om een door het Rijk bij wet opgelegde structuur met door de wet voorziene taken en bevoegdheden. Van de Wgr is in feite bijna geen enkele bepaling geheel van toepassing; van sommige bepalingen is niet duidelijk of en hoe ze zouden moeten of kunnen worden toegepast.⁶ Het is passender, duidelijker en uit een oogpunt van wetstechniek ook eenvoudiger, om het uitgangspunt om te draaien: de veiligheidsregio wordt ingesteld en vormgegeven bij wet, terwijl eventueel sommige bepalingen van de Wgr van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. De besturen van de regio's voeren hun taken uit in medebewind. Dat hoeft er niet aan in de weg te staan dat ook de gemeentebesturen medebewindstaken en bevoegdheden op dit vlak houden of krijgen. De Raad adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

b. Uit de toelichting blijkt dat het Rijk maar een klein deel van de kosten van de veiligheidsregio's zal dragen: het grootste deel moet worden gedragen door de gemeenten. Wel kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de veiligheidsregio's een bijdrage verlenen in de kosten die voortvloeien uit hun taakvervulling.⁷ Anders dan onder de geldende wetgeving, kan hij aan die bijdrage voorwaarden verbinden.⁸ Volgens de toelichting op het artikel kunnen die voorwaarden voorzien in een systeem van prestatiebeloning.

De centrale overheid krijgt in het voorstel ook andere instrumenten om de veiligheidsregio's aan te sturen. De minister kan landelijke beleidsdoeleinden voor de rampenbestrijding en de crisisbeheersing vaststellen; de voorzitter van de veiligheidsregio moet jaarlijks rapporteren over de uitvoering.⁹ En voor een groot aantal onderwerpen kan de centrale overheid regels of nadere regels vaststellen (zie punt 8). Door deze instrumenten neemt de centrale overheid een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden van de veiligheidsregio's op zich.

De Raad meent daarom, mede gelet op artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet, dat het Rijk de financiële middelen zal moeten verschaffen die de regio's in staat zullen stellen deze taken te vervullen. Dat sluit aan bij de aanbeveling die de Raad hiervoor, onder a, doet om de veiligheidsregio anders vorm te geven dan als verlengd lokaal bestuur. Dat geldt ook voor de kosten van de informatievoorziening aan het Rijk, die in het voorstel worden voorzien (zie nader punt 7b).¹⁰ Een dergelijke financieringswijze heeft bovendien als voordeel dat wordt aangesloten bij de bekostiging van de politie. Ten slotte merkt de Raad op dat het in medebewindsverhoudingen (zoals hier) in beginsel niet gewenst is dat via de wijze van financiering – zoals het hiervoor genoemde systeem van prestatiebeloning – kan worden gestuurd: verplichtingen van de decentrale overheden dienen uit de wet voort te vloeien. De Raad adviseert tot aanpassing van de wijze van financiering.

c. De veiligheidsregio's volgen de regio-indeling van de politieregio's – uitgangspunt waaraan de Raad niet zou willen tornen – maar krijgen een bredere verantwoordelijkheid dan de regionale politie nu heeft. Uit de

¹ Artikelen 1, 8 en 10, tweede lid, Wgr.

² Voorgesteld artikel 8.

³ Artikel 13, eerste lid, Wgr.

⁴ Voorgesteld artikel 9, eerste en tweede lid.

⁵ Voorgesteld artikel 9, vierde lid.

⁶ Bijvoorbeeld de inlichtingen- en verantwoordingsbepalingen van de artikelen 16 en volgende Wgr.

⁷ Het gaat om de brede doeluitkering rampen en zware ongevallen. Daarvoor is in 2007 63 miljoen euro voorzien (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr. 2, blz. 46).

⁸ Voorgesteld artikel 50, eerste lid; artikel 5, tweede lid, van de Brandweerwet 1985 en artikel 19, tweede lid, van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

⁹ Voorgestelde artikelen 31, eerste lid, en 22, tweede lid.

¹⁰ Artikelen 119, vierde lid, en 120, tweede lid, van de Gemeentewet.

toelichting blijkt niet dat is nagegaan of elk van de regio's de omvang en het gewicht heeft die nodig zijn als grondslag voor de nieuwe verantwoordelijkheid als veiligheidsregio. De Raad adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

4. De veiligheidsregio tussen Rijk en gemeente

a. Dit deel van het advies van de Raad van State (in combinatie met de in paragraaf 8 gemaakte opmerkingen over de talrijke en ruime delegatiebepalingen) heeft, zoals ik reeds in paragraaf 1 heb aangegeven, geleid tot diverse aanpassingen in het wetsvoorstel, die hierna besproken worden. Daarmee meen ik recht te doen aan de kern van de kritiek dat de veiligheidsregio die in het wetsvoorstel gestalte krijgt, weliswaar wordt aangeduid als een vorm van verlengd lokaal bestuur conform de Wgr, maar deze aanduiding niet verdient, gelet op de veelheid aan dwingende bepalingen en afwijkingen van de Wgr. In het verlengde daarvan adviseert de Raad een ander uitgangspunt te kiezen en de veiligheidsregio's rechtstreeks bij wet in te stellen. Ik wil die weg evenwel niet op, maar kies nadrukkelijk voor het model van verlengd lokaal bestuur, omdat ik meen dat veiligheid een aangelegenheid is die lokaal ingebed moet zijn. Voor de betrokkenheid van de gemeenten acht ik het van groot belang dat de veiligheidsregio's als een vorm van verlengd lokaal bestuur worden vormgegeven. De door de veiligheidsregio uit te voeren taken hebben immers een gemeentelijke herkomst en via de constructie van een gemeenschappelijke regeling dragen gemeenten verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de eigen regio. Daar hebben gemeenten zelf uiteindelijk ook het meeste belang bij. Daar komt bij dat een dergelijke inbedding aansluit bij de huidige organisatie van brandweer en GHOR, die ook op (verplichte) gemeenschappelijke regelingen zijn gebaseerd. Tot slot past die benadering ook bij het door dit kabinet aangehangen principe «decentraal, tenzij».

De Raad wijst er terecht op dat de keuze voor verlengd lokaal bestuur als uitgangspunt voor de veiligheidsregio's in het hem voorgelegde wetsvoorstel onvoldoende recht werd gedaan. Dat is nu, naar aanleiding van het advies van de Raad, veranderd door diverse artikelen of onderdelen daarvan te schrappen. Het wetsvoorstel laat nu meer ruimte aan de gemeenten en aan het bestuur van een regio om invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheden. Die ruimte is evenwel, zeker op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing niet onbegrensd, aangezien op het terrein van veiligheid uniformiteit en eenduidigheid een noodzakelijk voorwaarde is. Het kan hier immers gaan om ernstige situaties waarbij de veiligheid van burgers evident in het geding is. Daarnaast speelt een rol dat een zekere mate van uniformiteit noodzakelijk is in verband met bovenregionale samenwerking.

Ik bespreek hierna de wijzigingen die zijn aangebracht, waarbij ik in navolging van het advies eerst inga op de afwijkingen van de Wgr.

De Raad wijst er – terecht – op dat vrijwilligheid het uitgangspunt is in het systeem van de Wgr, zowel wat betreft de vraag óf men een gemeenschappelijke regeling tot stand wil brengen als wat betreft de vraag welk type gemeenschappelijke regeling men wil treffen. Ik wijs erop dat de Brandweerwet 1985 (artikel 3) de opdracht aan gemeenten bevat om een gemeenschappelijke regeling te treffen met het oog op doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van onder meer het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en om ook overigens een goede hulpverlening bij een ongeval of ramp te bevorderen. De Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wet ghor) kent een overeenkomstige bepaling. Deze gemeenschappelijke regelingen zijn er dus al, en voor een landelijke dekkend stelsel van regio's is een bestending van de verplichting tot het treffen van gemeenschappelijke regelingen onmisbaar. Dat daarbij tevens de verplichting wordt opgelegd om een openbaar lichaam in te stellen, is eveneens de voortzetting van de bestaande situatie (artikel 4 van de Brandweerwet 1985 en artikel 4 Wet ghor). Het is een volstrekt logische bepaling, omdat aan het openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid is gekoppeld, die bijvoorbeeld nodig is om personeel in dienst te kunnen nemen en materieel te kunnen aanschaffen. Het instellen van een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid is in de Wgr overigens de gebruikelijke samenwerkingsvorm, getuige de tekst van het tweede lid van artikel 8: «In daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen kan bij de regeling, in plaats van een

openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld.»). De constatering van de Raad dat het wetsvoorstel de vorm (openbaar lichaam) oplegt, is dus juist, maar de suggestie dat nu opeens sterk wordt ingegrepen in de lokale sfeer, is, naar ik aanneem, met het bovenstaande gerelativeerd.

De keuze om bij wet te bepalen dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling uitsluitend uit burgemeesters bestaat, is een beperking ten opzichte van de Wgr, die het immers aan de gemeenteraden overlaat wie als lid van het bestuur wordt aangewezen. Aangezien de Wgr het algemene kader biedt voor zeer uiteenlopende soorten gemeenschappelijke regelingen, ligt die vrijheid als algemeen uitgangspunt in de rede. De veiligheidsregio's bestrijken evenwel een zeer specifiek beleidsterrein en juist op dat terrein heeft de burgemeester van iedere gemeente wettelijke taken en bevoegdheden. Het zou het overleg en de besluitvorming in het bestuur niet ten goede komen indien het bestuur gevormd wordt door de functionarissen die niet over de relevante bevoegdheden beschikken. De burgemeesters zijn bovendien tevens het gezag over de politie wat betreft de handhaving van de openbare orde en zijn lid van het regionale college van politie. Deze afweging motiveert in voldoende mate de afwijking van de Wgr. Dat geldt ook voor een andere afwijking van de Wgr die de Raad in een adem met het vorige punt noemt: dat de wetgever bepaalt wie voorzitter is van het bestuur. Deze afwijking vindt haar rechtvaardiging in de omstandigheid dat reeds een van de burgemeesters in het bestuur van de veiligheidsregio een bijzondere (voorzitters)positie heeft: de burgemeester die tevens korpsbeheerder is (en dus voorzitter van het regionaal college politie) van het politiekorps in de regio die territoriaal samenvalt met het gebied van de veiligheidsregio. Het zou weinig efficiënt en weinig effectief zijn indien een andere burgemeester dan de korpsbeheerder voorzitter van de veiligheidsregio wordt, mede gelet op de wens dat de veiligheidsregio en de politieregio nauw samenwerken en gegeven het feit dat de desbetreffende burgemeester het eenhoofdig gezag bij bovenlokale rampen en crises toekomt; dan dreigt het risico van twee kapiteins op één catamaran.

Er zijn bepalingen vervallen waarin stond welke ambtelijke medewerkers moesten deelnemen aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio, en aan welke taken er een multidisciplinaire uitvoering diende te worden gegeven. Voorts is de grondslag geschrapt op basis waarvan nadere regels aan het beleidsplan, aan het crisisplan en aan bepaalde informatiestromen konden worden gesteld. Ook zijn de artikelen waarin werd bepaald dat benoeming, schorsing en ontslag van de van de commandant van de brandweer en de directeur GHOR bij koninklijk besluit zou plaatsvinden, gewijzigd: het bestuur van de veiligheidsregio is daartoe nu bevoegd. Het zijn alle belangrijke elementen, maar er mag op vertrouwd worden dat de deelnemers zelf dergelijke aangelegenheden goed regelen. Dat geldt ook voor de door de Raad geuite wens dat het dagelijks bestuur «*zo klein van omvang is dat het doelmatig en doeltreffend kan werken.*». Ik laat dat graag aan de deelnemers. Wel is nu in de memorie van toelichting opgenomen dat het in de rede ligt dat het bij de gemeenschappelijke regeling in te stellen dagelijks bestuur wordt belast met het dagelijks beheer van de veiligheidsregio. Een volgend kritiekpunt van de Raad is dat de wetgever bepaalt welke bevoegdheden worden overgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio. Ik acht dat, vanuit een oogpunt van uniformiteit, in hoge mate onvermijdelijk, en bovendien is het niet efficiënt indien de deelnemers aan een regeling ieder voor zich bepalen of zij een taak overdragen aan het bestuur van de regio. Ik wijs er overigens op dat deze systematiek ook in de Brandweerwet 1985 en de Wet ghor is gevolgd.

Met deze wijzigingen blijft de afwijking van de Wgr beperkt tot die essentialia die noodzakelijk zijn voor een adequaat functioneren van het bestuur van de veiligheidsregio's. Ik meen dat de kwalificatie van de Raad «*dat het kunstmatig is om de veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur aan te duiden*», thans niet meer aan de orde is.

b. De financiële verhoudingen dienen aan te sluiten bij de bestuurlijke verhoudingen. Uit de keuze voor verlengd lokaal bestuur op basis van de Wgr volgt uit de keuze voor de financieringssystematiek. Conform de systematiek van de Wgr, wordt de veiligheidsregio vooral gefinancierd uit bijdragen van de gemeenten. In het gemeentefonds worden voor brandweertzorg en rampenbestrijding middelen verdeeld. De gemeenten kunnen indien zij dit nodig

achten dit bedrag aanvullen. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel – net als in de huidige situatie – erin dat van rijkswege een bijdrage wordt verleend in de kosten die voortvloeien uit de uitoefening van taken die bij de gemeenschappelijke regeling worden overgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio. De bijdrage is een tegemoetkoming en is niet als kostendekkend bedoeld. De verhouding rijksmiddelen / eigen middelen is nu ongeveer een op twee.

Om de volgende redenen is gekozen voor handhaven van het hybride model:

1. De basisbrandweerzorg is bij uitstek een lokale aangelegenheid. Het is dan ook een gemeentelijke verantwoordelijkheid hier middelen voor vrij te maken.
2. Bij regionale voorzieningen gaat het mede om een bovenlokaal belang. Binnen regio's, maar ook tussen regio's en soms binnen het Koninkrijk moet wederzijdse bijstand kunnen worden verleend. Met die bijstand wordt een nationaal belang gediend. Daarbij past een rijksbijdrage.
3. Van oorsprong werd de grootschalige hulpverlening volledig door het Rijk bekostigd door middel van de organisatie Bescherming Bevolking. Na opheffing van de BB is de grootschalige hulpverlening opgedragen aan de operationele organisaties. Op aandringen van de Tweede Kamer is er om die rijksverantwoordelijkheid te blijven benadrukken een rijksbijdrage gekomen.
4. De door de regio's te leveren prestaties zullen worden vastgelegd in de op basis van dit wetsvoorstel vast te stellen algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 16, De rijksbijdrage stelt de veiligheidsregio's mede in staat om aan deze prestaties te voldoen.
5. De gewenste verdergaande regionalisering en technologische vernieuwingen komen het gemakkelijkst tot stand op basis van een gerichte (namelijk op deze onderwerpen) vergroting van het rijksaandeel in de bekostiging van de regio's.

c. De indeling in regio's in artikel 7 is niet nieuw, maar volgt volledig de indeling krachtens de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. In dit wetsvoorstel is de indeling van de politieregio's als uitgangspunt genomen, waarmee al een schaalvergroting ten opzichte van de organisatie op lokaal niveau is gerealiseerd. Er is geen reden om nu aan te nemen dat de omvang en het gewicht van de regio's ontoereikend zijn voor de in het wetsvoorstel aan de regio's toebedeelde verantwoordelijkheid.

5. Veiligheidsregio's en democratische legitimatie

De Raad kwam bij punt 3 tot de aanbeveling het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio de bevoegdheden te geven die nodig zijn om de beheerstaken goed te kunnen vervullen, en te voorzien in een regeling voor eenhoofdig gezag bij rampen en crises van bovenlokale schaal. In punt 4 adviseerde hij de veiligheidsregio's rechtstreeks bij wet in te stellen, omdat de voorgestelde structuur niet goed past in het stramien van een gemeenschappelijke regeling, en om de regio's te financieren vanuit het Rijk. De Raad deed voorts aanbevelingen om de greep op de medische hulpverlening te versterken.

De veiligheidsregio wordt belast met taken die vervuld worden in de gemeenten, en krijgt bevoegdheden die thans nog berusten bij gemeentelijke bestuursorganen. Dit is niet zonder problemen, omdat de regio's de democratische legitimatie ontberen die de gemeentebesturen wel hebben. Dit verklaart wellicht waarom in het voorstel zo terughoudend wordt omgegaan met het toekennen van bevoegdheden aan de regio's.

Bij enkele eerdere gelegenheden heeft de Raad erop gewezen dat bij regionale structuren die materieel niet meer kunnen worden gezien als verlengd lokaal bestuur als bedoeld in de Wgr en waar het gaat om de uitoefening van belangrijke bevoegdheden, beantwoording van de vraag naar een eigen democratische legitimatie, door rechtstreekse verkiezing van het algemeen bestuur, op enig moment onontkoombaar is.¹ Ook signaleerde hij dat in zo'n situatie de vraag rijst in hoeverre de provincies met de huidige bevoegdheden en op de huidige schaal zijn te handhaven.² Die kwesties zijn ook hier aan de orde. Een van de mogelijkheden is om de positie van de provincie in het beeld te betrekken, gelet op het feit dat de veiligheidsregio's in de helft van de provincies territoriaal overeenkomen met de provincie.

De Raad adviseert het vraagstuk van de democratische legitimatie uitdrukkelijk te bespreken en zo mogelijk voorzieningen voor te stellen.

¹ Voorstel van Wet bestuur in stedelijke regio's, Kamerstukken II 2001/02, 28 095, A, punt 3.

² Voorstel van Wijzigingswet Wgr-plus, Kamerstukken II 2003/04, 29 532, nr. 4, punt 1, a en c.

5. Veiligheidsregio's en democratische legitimatie

Op verschillende plaatsen in dit nader rapport is aangegeven waarom de veiligheidsregio's, net als de voorlopers daarvan, in het wetsvoorstel zijn vormgegeven als openbare lichamen die door de gemeenten met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden ingesteld. Een van de hoofdredenen daarbij is de lokale herkomst van de taken en de behoefte die daaruit voortvloeit om de betrokkenheid van de gemeenten bij de uitvoering van deze taken zeker te stellen. Voorts is naar aanleiding van het advies van de Raad het wetsvoorstel zodanig aangepast dat de gemeenten meer vrijheid wordt gelaten bij de intergemeentelijke taakbehartiging. Aldus wordt in het wetsvoorstel zoveel mogelijk recht gedaan aan het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur. Vanwege het belang van dat uitgangspunt is geen gevolg gegeven aan de adviezen van de Raad om de veiligheidsregio's rechtstreeks bij wet in te stellen en de regio's volledig te financieren vanuit het Rijk. Tegenover het feit dat de regio's de rechtstreekse democratische legitimatie ontberen die de gemeenten wel hebben, zoals de Raad stelt, staat derhalve de indirecte democratische legitimatie die de regio's ingevolge de Wet gemeenschappelijke regelingen hebben. Nu bij de vormgeving van veiligheidsregio's meer recht wordt gedaan aan het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur en de bevoegdheden van de regio's overigens hoofdzakelijk beheerstaken betreffen, meen ik dat de vraag naar een eigen democratische legitimatie door rechtstreekse verkiezing van het algemeen bestuur niet aan de orde is. Bij de voornemens zoals zij in het voorliggende wetsvoorstel zijn neergelegd acht ik de opmerking van de Raad dat die vraag op enig moment onontkoombaar wordt, voorbarig. Daarom is geen gevolg gegeven aan het advies om dit vraagstuk, mede in relatie tot de positie van de provincie, te bespreken.

6. Positie van de Koninklijke marechaussee

Zoals in de toelichting wordt opgemerkt, vervult de Koninklijke marechaussee (Kmar) de reguliere politietaak op Schiphol en andere aangewezen vliegvelden. De Kmar valt niet onder de regionale politie, noch onder de korpsbeheerder. De districten van de Kmar hebben een eigen meldkamer, die niet op dezelfde plaats is ingericht als de meldkamers van de veiligheidsregio's.¹ De Raad meent dat de Kmar wat de politietaak bij vliegvelden betreft niet geheel buiten de regionalisering van het veiligheidsbeleid kan worden gelaten. Hij adviseert te bezien hoe de verhouding van de Kmar tot de veiligheidsregio's dient te worden geregeld, en daarover in elk geval in de toelichting een beschouwing op te nemen.

6. Positie van de Koninklijke marechaussee

Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de memorie van toelichting een beschouwing opgenomen over deze rol van de Koninklijke marechaussee in het kader van de veiligheidsregio's.

7. Planvorming en informatievoorziening

Met betrekking tot de voorziene plannen en de wijze van informatievoorziening lijkt vereenvoudiging mogelijk. De Raad wijst op het volgende.

a. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt ten minste eenmaal in de vier jaar twee plannen vast, een beleidsplan en een crisisplan.

Het beleidsplan omvat onder meer «een beschrijving van de beoogde operationele prestaties van de diensten en organisaties van de veiligheidsregio, en van de politie, alsmede van de gemeenten in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing».²

Het crisisplan omvat een beschrijving van «de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden met betrekking tot de maatregelen en voorzieningen die de gemeenten treffen met het oog op een ramp of crisis», alsmede van «de afspraken die zijn gemaakt met andere bij de rampenbestrijding en de crisisbeheersing betrokken partijen».³

De Raad heeft de indruk dat deze twee plannen elkaar ten minste gedeeltelijk overlappen. Hij geeft in overweging te bezien of de twee plannen niet in elkaar kunnen worden geschoven.

¹ Toelichting, § 5.4 (Meldkamer), slotalinea.

² Voorgesteld artikel 12, tweede lid, aanhef en onderdeel a.

³ Voorgesteld artikel 14, tweede lid.

b. Het wetsvoorstel kent op verschillende plaatsen de verplichting van het bestuur respectievelijk de voorzitter van de veiligheidsregio om informatie te verstrekken aan de minister. Het gaat om informatie over:

- de wijze waarop de veiligheidsregio haar taken uitvoert, te verstrekken op verzoek van de minister,
- de uitvoering van de landelijke beleidsdoeleinden, en
- de rampen en de crises die de regio kunnen treffen, en de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding of beheersing hiervan.¹

De Raad merkt op dat het ten minste voor een deel om dezelfde informatie zal gaan, die bovendien deels al zal zijn opgenomen in andere stukken welke het bestuur van de veiligheidsregio dient vast te stellen: het beleidsplan, het risicoprofiel, het crisisplan en de rampenbestrijdingsplannen.² Hij adviseert te bezien hoe de informatievoorziening aan de minister zo kan worden gestroomlijnd dat de administratieve lasten voor de veiligheidsregio, maar ook voor het ministerie dat de informatie moet verwerken, zoveel mogelijk worden beperkt.

7. Planvorming en informatievoorziening

a. Anders dan de Raad vermoedt, is er geen sprake van overlap tussen beleidsplan en crisisplan. Er bestaat een wezenlijk verschil tussen de beide planvormen, en de plannen vervullen elk een andere functie. Het is daarom niet zinvol ze in elkaar te schuiven.

Het beleidsplan is gebaseerd op een risicoanalyse. Het beleidsplan bevat, gelet op die risicoanalyse, de ambities van de regio om die risico's te verminderen dan wel de gevolgen te beperken op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en bevat het in dat verband voor een periode van vier jaren te voeren beleid. Het geeft voor de operationele diensten antwoord op de vraag «wat» ze moeten kunnen, met andere woorden: welke operationele prestatie zij moeten kunnen leveren. In dit plan wordt uiteengezet hoe dat niveau in vier jaar wordt gerealiseerd.

Het crisisplan is een generiek operationeel plan waarin de multidisciplinaire crisisorganisatie, de daarin toebedeelde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de te treffen maatregelen en daarvoor gemaakte vaste afspraken met de crisispartners beschreven staan. Dit plan geeft antwoord op de vraag 'hoe' de verschillende actoren bij een daadwerkelijke ramp of crisis moeten handelen.

b. Ik onderken het belang van het beperken van de administratieve lasten voor de veiligheidsregio's. De bepalingen betreffende de informatievoorziening vanuit de veiligheidsregio's zijn er juist op gericht om de administratieve last tot een minimum te beperken en overlap zoveel mogelijk te voorkomen. Ook bij de toepassing van deze bepalingen zal ik er voor zorg dragen dat overlap en onnodige administratieve lasten tot een minimum worden beperkt.

8. Delegatie van regelgevende bevoegdheid

a. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen eisen worden gesteld aan – onder meer – de brandweer, de GHOR en de meldkamer.³ Deze regelgevende bevoegdheid is in zekere zin onbeperkt, omdat niet is bepaald waarop die eisen betrekking kunnen hebben. Dit verdraagt zich niet goed met het uitgangspunt dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd.⁴ Het doorkruist bovendien de algemene verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio voor een goede taakvervulling. De Raad adviseert deze bevoegdheidstoedeling nader te begrenzen.

b. Het wetsvoorstel voorziet op 18 plaatsen in regels of nadere regels die bij, dan wel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld; vier daarvan vervallen overigens na vijf jaar.⁵ In sommige gevallen gaat het om ruime delegatiebepalingen, in andere gevallen om delegatiebepalingen die gedetailleerde regels mogelijk maken. De Raad onderkent dat voor regels die betrekking hebben op veiligheid een grote mate van uniformiteit nodig is, maar meent dat het voorstel hierin terughoudender zou kunnen zijn. Hij adviseert te bezien in welke gevallen de inhoud van de voorziene uitvoeringsregelingen kan worden opgenomen in de wet zelf, of aan het bestuur van de veiligheidsregio kan worden overgelaten.

¹ Voorgestelde artikelen 22, eerste en tweede lid, en 40, eerste lid.

² Voorgestelde artikelen 12 tot en met 15.

³ Voorgesteld artikel 16.

⁴ Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

⁵ Voorgesteld artikel 66.

c. *Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de samenwerking tussen veiligheidsregio's en tussen veiligheidsregio's en de regionale politiekorpsen, het Korps landelijke politiediensten en de Kmar.¹ De Raad merkt op dat deze materie te veelomvattend en te zeer beleidsinhoudelijk is om zich te lenen voor regeling bij ministeriële regeling.² Hij adviseert te bepalen dat deze regels worden vastgesteld bij, eventueel bij of krachtens, algemene maatregel van bestuur.*

8. Delegatie van regelgevende bevoegdheid

a. Zoals de Raad aangeeft, is de bevoegdheid tot het stellen van kwaliteitseisen ruim geformuleerd. Hier is voor gekozen omdat daarmee vanuit één perspectief waar nodig (kwaliteits)eisen kunnen worden gesteld aan de verschillende diensten en de multidisciplinaire samenwerking daartussen. Hiermee is bereikt dat er niet een veelheid aan afzonderlijke grondslagen voor algemene maatregelen van bestuur in de wet behoefde te worden opgenomen. Wel is naar aanleiding van het advies van de Raad in de memorie van toelichting benadrukt dat op basis van dit artikel minimum-eisen zullen worden gesteld.

b. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de vormgeving van de veiligheidsregio als een bijzondere vorm van verlengd lokaal bestuur (paragraaf 4, onder a) heb ik het wetsvoorstel meer in overeenstemming gebracht met het karakter van verlengd lokaal bestuur. In dat verband heb ik het aantal grondslagen voor algemene maatregelen van bestuur beperkt. Ik verwijs naar mijn reactie bij die paragraaf.

c. De op basis van dit artikel te treffen regelingen betreffen bovenregionale samenwerking tussen veiligheidsregio's en eventueel de politieregio's en de Koninklijke marechaussee. Het artikel heeft een vergelijkbare reikwijdte als artikel 46 van de Politiewet 1993 zoals dat op 1 mei 2005 in werking is getreden. Ook dat artikel, waarover de Raad geen opmerkingen maakte (Kamerstukken II 2004/05, 29 703, nr. 4), biedt de minister van BZK de mogelijkheid om wanneer samenwerking tussen regio's niet vanzelf ontstaat, maar wel noodzakelijk is, regels te stellen over aspecten van samenwerking en de wijze waarop deze moet worden ingevuld. Gelet op de overeenkomstige reikwijdte en strekking van dit artikel zie ik geen aanleiding om ten behoeve van de samenwerking tussen veiligheidsregio's een andere grondslag in dit wetsvoorstel op te nemen.

*9. Veiligheidsgegevens en het belang van de staat
Ieder die beschikt over relevante veiligheidstechnische gegevens, moet het bestuur van de veiligheidsregio de informatie verschaffen die nodig is voor een adequate voorbereiding van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing; in geval van een ramp of crisis moet hij bovendien de burgemeester de veiligheidstechnische gegevens verschaffen die niet op andere wijze zijn verschaft. Dit geldt niet voor gegevens «waarvan de geheimhouding door het belang van de veiligheid van de staat is geboden».³
De verplichting om gegevens te verstrekken is niet beperkt tot overheidsfunctionarissen: het kan bijvoorbeeld ook gaan om de leiding van een fabriek waarin wapensystemen worden gemaakt. Het oordeel dat relevante gegevens niet moeten worden verstrekt met het oog op de veiligheid van de staat kan eveneens door particulieren worden geveld.
Het gevolg van de bepaling kan zijn dat het bestuur van de veiligheidsregio dan wel de burgemeester niet altijd beschikt over alle informatie die nodig is voor een adequaat optreden. Geheimhouding zal wellicht onder bepaalde omstandigheden onvermijdelijk zijn, maar dan zal langs andere weg moeten zijn verzekerd dat adequaat kan worden opgetreden bij rampen en crises; de verantwoordelijkheid daarvoor zal duidelijk moeten zijn. Bovendien zal het bestuur van de veiligheidsregio respectievelijk de burgemeester in ieder geval moeten weten over welke veiligheidsrisico's geen gegevens zijn verstrekt. De Raad adviseert in deze aspecten te voorzien en de geheimhoudingsbepaling zo in te kleden dat het uiteindelijk een bestuursorgaan is dat – behoudens beroep bij de rechter – bepaalt of geheimhouding is geboden.*

¹ Voorgesteld artikel 18, eerste lid.

² Zie ook aanwijzing 26 Ar.

³ Voorgestelde artikelen 42 en 44.

9. Veiligheidsgegevens en het belang van de staat
De artikelen 42 en 44 zijn herzien, met inachtneming van de kritiek van de Raad.

10. Overige opmerkingen

a. Samenwerking met buurlanden

In het wetsvoorstel wordt er slechts terloops rekening mee gehouden dat de burgemeester en het bestuur van de veiligheidsregio zullen moeten samenwerken met de verantwoordelijke autoriteiten in buurlanden, zowel bij de planning en voorbereiding als bij het repressief optreden.¹ De toelichting is op dit punt zeer summier.² De Raad adviseert op dit aspect meer uitvoerig in te gaan, en daarbij in ieder geval aandacht te besteden aan de beschikking van de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 tot vaststelling van een communautair mechanisme ter vergemakkelijking van versterkte samenwerking bij bijstandsinterventies in het kader van civiele bescherming.³

b. Aanwijzen van inrichtingen (artikel 15)

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen inrichtingen worden aangewezen waarvoor het bestuur van de veiligheidsregio een rampbestrijdingsplan moet vaststellen. De Raad neemt aan dat niet bedoeld is dat bij algemene maatregel van bestuur afzonderlijke inrichtingen worden aangewezen. Dat is onder de geldende regeling – waarin overigens wordt gesproken over het aanwijzen van rampen en zware ongevallen – ook niet de gevolgde systematiek.⁴ De Raad adviseert de bepaling te preciseren.

c. Sirenenet (artikel 23)

Een van de taken van de brandweer is het waarschuwen van de bevolking met behulp van het sirenenet. De Raad merkt op dat met deze verwijzing naar alleen sirenes geen rekening wordt gehouden met nieuwe technische mogelijkheden, die in de toekomst naast of in plaats van het sirenenet kunnen worden gebruikt, en waarvoor inmiddels plannen bestaan.⁵ Hij geeft in overweging de vermelding van het sirenenet te schrappen, of ruimte te bieden voor andere alarmeringstechnieken.

d. Toegankelijkheid (artikel 43)

Het voorgestelde artikel 43, dat vrijwel overeenkomt met artikel 10c van de Wet rampen en zware ongevallen, bevat een aantal afwijkingen van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De bepaling bevat, in combinatie met de Wob, een systeem van uitzonderingen op uitzonderingen, dat niet erg duidelijk is. Zo is bij het tweede lid niet duidelijk of de uitzonderingsgronden genoemd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onderdelen a tot en met d, f en g, Wob, van toepassing zijn. De verhouding tussen het vijfde en zesde lid enerzijds, en artikel 10, zevende lid, Wob anderzijds, is alleen na nauwkeurige studie te begrijpen.

De Raad adviseert de bepaling opnieuw te formuleren. Daarbij verdient het aanbeveling het begrip «gegevens die bij de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde ter uitvoering van richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PbEG L 10) door enig bestuursorgaan zijn verkregen» in het derde lid, korter en meer materieel te omschrijven. Ten slotte adviseert de Raad het derde en het vierde lid om te draaien, omdat dan wordt aangesloten bij de volgorde van de onderdelen van artikel 10, tweede lid, Wob waarnaar verwezen wordt.

e. Onderzoek naar een ramp of crisis (artikelen 51 en 52)

Na een ramp of crisis kan op drie plaatsen onderzoek worden gedaan:⁶

- op decentraal niveau: in opdracht van het bestuur van de veiligheidsregio als het gaat om een bovenlokale ramp of crisis, in opdracht van het college van burgemeester en wethouders als het een lokale ramp of crisis betreft,
- door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, een onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
- door de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Het onderzoek op decentraal niveau is wettelijk verplicht, tenzij de Onderzoeksraad voor Veiligheid een onderzoek instelt.

De Raad meent dat het weinig doelmatig is om het bestuur van de veiligheids-

¹ Zo moet het regionale crisisplan worden afgestemd op crisisplannen, vastgesteld voor het gebied van de aangrenzende veiligheidsregio's en van aangrenzende staten (voorgesteld artikel 14, vierde lid, aanhef en onderdeel j). Wel wordt in artikel 41 de informatievoorziening door de minister aan andere staten geregeld.

² Toelichting, § 7.3 (Internationale samenwerking).

³ Beschikking 2001/792/EG, Euratom, PbEG 2001, L 297.

⁴ Artikel 4a van de Wet rampen en zware ongevallen, artikel 1 van het Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen juncto artikel 8 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999, alsmede artikel 2 van het Besluit rampbestrijdingsplannen luchtvaartterreinen.

⁵ Kamerstukken II 2005/06, 29 668, nr. 9.

⁶ Voorgestelde artikelen 51 en 52; artikel 2 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

regio of het college van burgemeester en wethouders steeds te verplichten een onderzoek in te stellen. Het is goed denkbaar dat een onderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid in een aantal gevallen voldoende is. De beslissing om een onderzoek in te stellen kan worden overgelaten aan de decentrale organen; dat past ook in de interbestuurlijke verhoudingen. Daarom adviseert de Raad de verplichting te schrappen. In het voorgestelde artikel 51, derde lid, is bepaald dat het bestuur van de veiligheidsregio het beleidsplan, het crisisplan of een rampbestrijdingsplan aanpast als het onderzoek naar een ramp of crisis daartoe aanleiding geeft. De Raad meent dat dit vanzelf spreekt. Hij adviseert de bepaling te schrappen.

f. Strafmaxima (artikel 61)

Overtreding van de – gemeentelijke – brandbeveiligingsverordening kan worden bestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie (€ 6 700).¹ Deze strafmaxima passen niet in het stelsel van de Gemeentewet: die wet bepaalt dat de gemeenteraad op overtreding van zijn verordeningen geen zwaardere straf kan stellen dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie (€ 3 350).² De Raad adviseert niet van deze maxima af te wijken; dat kan door de voorgestelde bepaling te schrappen.

10. Overige opmerkingen

a. In navolging van het advies van de Raad is de artikelsgewijze toelichting bij artikel 45 op dit punt aangevuld met inachtneming van de aanbeveling met betrekking tot de door de Raad genoemde beschikking.

b. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door in artikel 15 in plaats van «inrichtingen» op te nemen: categorieën inrichtingen. Aldus wordt aangesloten bij de formulering van artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, dat de grondslag is voor ook voor de veiligheidsregio's relevante lagere regelgeving.

c. De Raad maakt hier een terechte opmerking. Het sirenenet is de huidige (technische) voorziening voor het waarschuwen van de bevolking. Bijvoorbeeld Cell Broadcasting is een nieuwe (technische) voorziening waarvan wordt onderzocht of deze het sirenestelsel kan vervangen of aanvullen. Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn in de desbetreffende bepaling de woorden «door middel van het sirenenet» vervallen, zodat de tekst is beperkt tot: het waarschuwen van de bevolking. De bepaling laat daarmee ruimte voor andere alarmeringstechnieken.

d. Aan het advies van de Raad om de bepaling opnieuw en toegankelijker te formuleren en om het derde en vierde lid om te draaien, is gevolg gegeven, waarbij overigens de verwijzing naar de richtlijn (nu in het vierde lid) niet gemist kon worden. Voorts is de artikelsgewijze toelichting aangevuld ter verduidelijking.

e. Aan beide hier genoemde adviezen van de Raad is gevolg gegeven.

f. In het verleden heeft de wetgever overtreding van de brandbeveiligingsverordening kennelijk dermate ernstig geoordeeld dat een hoger strafmaximum is aangewezen dan dat wat de Gemeentewet mogelijk maakt; artikel 23, eerste lid, van de Brandweerwet 1985 bevat immers een overeenkomstige bepaling als nu wordt voorgesteld. Ik zie geen aanleiding daarvan af te wijken. Het geheel schrappen van de bepaling kan bovendien leiden tot een ongewenste verscheidenheid in strafbaarstelling en strafmaxima. De bepaling is derhalve gehandhaafd.

11. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

11. Redactionele kanttekeningen

De in de bijlage opgenomen kanttekeningen van louter redactionele aard hebben in vrijwel alle gevallen tot aanpassing geleid – zij het soms licht

¹ Voorgesteld artikel 61.

² Artikel 154 van de Gemeentewet.

afwijkend van het alternatief dat door de Raad van State in overweging werd gegeven. Ook het merendeel van de inhoudelijke kanttekeningen is overgenomen; de uitzonderingen worden hieronder toegelicht. In het geval dat een kanttekening is geplaatst bij een artikel dat geen deel meer uitmaakt van het gewijzigde voorstel van wet, blijft de kanttekening onbesproken.

- De aanduiding GHOR moet niet beschouwd worden als een afkorting; in de memorie van toelichting is dit nader toegelicht en onderbouwd. Het «voluit schrijven» is dus niet aan de orde.
- In de omschrijving van «geneeskundige hulpverlening» is de zinsnede «door tussenkomst van een meldkamer» anders dan de Raad meent, geen materiële eis, maar een wezenlijk element van de specifieke vorm van geneeskundige hulpverlening waarop in dit wetsvoorstel wordt geduid.
- De concrete term «bevelen» past minder goed bij de bedoeling van artikel 5, waar het om algemenere directieven gaat.
- In artikel 13 van het voorgestelde voorstel van wet is het woord «raden» niet gewijzigd in «colleges», aangezien hier uitdrukkelijk bedoeld is dat de gemeenteraad betrokken wordt.
- De volgorde van de artikelen 12 en 13 is gehandhaafd. Juist omdat het beleidsplan is gebaseerd op het risicoprofiel, verdient het een prominenter plaats als taak van het bestuur van de veiligheidsregio dan de bepaling over het risicoprofiel.
- De suggestie van de Raad om in artikel 15 op te nemen dat overleg wordt gevoerd met degene die de inrichting drijft, is niet meer aan de orde nu in het betreffende artikel wordt gesproken van «categorieën van inrichtingen» in plaats van: inrichtingen.
- De opvatting dat artikel 16 duidelijker zou worden door de zin in stukken te knippen, deel ik niet.
- De suggestie van de Raad om in artikel 19 toe te voegen dat de daar bedoelde regels ook bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden vastgesteld, is niet overgenomen, aangezien deze bepaling m.m. overeenkomt met artikel 48 van de Politiewet 1993, en het niveau van een ministeriële regeling bewust is gekozen.
- De suggestie van de Raad om in artikel 20 te volstaan met de verplichting een gemeenschappelijk orgaan in te stellen (in plaats van een openbaar lichaam) is niet gevolgd. De aard van de materie (zie het kabinetsstandpunt ACIR; Kamerstukken II 2004/05, 26 956, nr. 37) rechtvaardigt dat er een openbaar lichaam wordt ingesteld. Bovendien is instelling van een openbaar lichaam geheel in lijn met de systematiek van de Wet gemeenschappelijke regelingen, nu immers het tweede lid van artikel 8 bepaalt dat *in daarvoor bijzonder in aanmerking komende gevallen* een gemeenschappelijk orgaan *kan* worden ingesteld.
- In artikel 25 is niet de term «drijven» gebruikt, aangezien deze in artikel 42 juist is geschrapd
- De suggestie van de Raad om in artikel 29 te bepalen dat het bestuur van een veiligheidsregio een meldkamer *in stand houdt*, is niet overgenomen. De Raad miskent de bedoeling van het artikel, waarin bewust is gekozen voor de formulering dat het bestuur *de beschikking heeft over* een meldkamer, waarvan de instandhouding heel wel door het bestuur van een andere regio kan geschieden.

12. Overige wijzigingen

Tot slot maak ik melding van enkele wijzigingen die niet rechtsreeks voortvloeien uit het advies van de Raad van State.

Artikel 14 bevatte een niet limitatieve opsomming van wettelijke plannen en regels waarop het crisisplan moet zijn opgesteld. Juist omdat het om wettelijke plannen en regels gaat, is het evident dat die het bestaande juridische kader vormen voor het crisisplan; dat behoeft niet (nog eens) in dit wetsvoorstel te worden opgenomen. Verwacht mag worden dat dit besef bestaat bij degenen die het crisisplan opstellen. Ter ondersteuning van de praktijk is de opsomming wel opgenomen in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting.

In de bijlage staan de namen van de veiligheidsregio's niet langer volledig in hoofdletters vermeld. Voorts is voor drie regio's de naam aangepast aan de ontwikkelingen in het gebied, hetgeen leidt tot de namen Amsterdam-

Amstelland (was Amsterdam en omstreken), IJsselland (was IJSSEL-VECHT) en Zuidoost-Brabant» (was BRABANT-ZUIDOOST).

Ten slotte is de schrijfwijze van enkele namen in overeenstemming gebracht met de schrijfwijze van de gelijkkluidende namen van de politieregio's

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende nr. W04.06.0512/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De afkorting «GHOR» ten minste eenmaal in het wetsvoorstel voluit schrijven, bijvoorbeeld in de omschrijving van «GHOR» in artikel 1.
- In de omschrijving van de begrippen veiligheidsregio, ramp, crisis, crisisbeheersing en GHOR (artikel 1) telkens het lidwoord schrappen.
- Het element «door tussenkomst van een meldkamer» in de omschrijving van «geneeskundige hulpverlening» (artikel 1) elders in het wetsvoorstel regelen, aangezien begripsbepalingen zich niet lenen voor het stellen van materiële regels.
- In artikel 4, tweede lid, «een ieder» wijzigen in: eenieder.
- In artikel 5 «aanwijzingen» wijzigen in: «bevelen» (vergelijk artikel 4, tweede lid, en artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet).
- In artikel 6, tweede lid, «de bij de bestrijding van een ramp of de beheersing van de crisis in zijn gemeente betrokken personen» vervangen door: aan de personen die betrokken zijn bij de bestrijding van een ramp of de beheersing van de crisis in zijn gemeente.
- Nu artikel 9, vierde lid (besluitvorming binnen het algemeen bestuur), impliciet afwijkt van artikel 13, vierde lid, onderdeel c, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, terwijl de toelichting (§ 3.1, slotalinea) stelt dat in de gemeenschappelijke regeling een weging van stemmen kan worden vastgelegd, de verhouding tussen de twee bepalingen ondubbelzinnig regelen.
- In artikel 10 «artikel 1, tweede lid, van de Politiewet 1993» wijzigen in: artikel 1, derde lid, van de Politiewet 1993.
- De opsomming van taken in artikel 11 zoveel mogelijk afstemmen op de omschrijving van taken in artikel 8; daarbij dezelfde volgorde aanhouden.
- In artikel 12, derde lid, «kan de inhoud van een beleidsplan nader worden bepaald» wijzigen in: kunnen nadere regels worden gesteld over de inhoud van een beleidsplan.
- In artikel 13, derde lid, «raden» telkens wijzigen in: «colleges» (vergelijk artikel 114, eerste lid, van de Gemeentewet).
- De artikelen 12 (beleidsplan) en 13 (risicoprofiel) omdraaien, nu het beleidsplan mede wordt gebaseerd op het risicoprofiel.
- In de artikelen 12, tweede lid, onderdeel b, en 22, tweede lid, het opschrift van § 8, en de artikelen 31, eerste en tweede lid, en 32 «beleidsdoelstellingen» telkens wijzigen in: beleidsdoelen.
- In artikel 14, vierde lid, aanhef, voor de dubbele punt invoegen: «, voor zover relevant». Voorts in onderdeel c «calamiteitenplannen als bedoeld in» wijzigen in: «de calamiteitenplannen, bedoeld in», en in onderdeel j «met» schrappen.
- In artikel 15, eerste lid, «, waarin het geheel van bij een ramp in die inrichting te nemen maatregelen is opgenomen» wijzigen in: «. In een dergelijk plan worden de maatregelen opgenomen die bij een ramp in die inrichting moeten worden genomen.» Voorts het vierde lid vernummernummeren tot derde lid.
- In artikel 15 bepalen dat wordt overlegd met degene die de inrichting drijft.
- De tekst van artikel 16 beter verduidelijken door de zin in stukken te knippen.
- In artikel 19, eerste lid, bepalen dat de daar bedoelde regels kunnen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling.
- Ter vermindering van onnodig zware structuren in artikel 20, eerste lid, volstaan met de verplichting om een gemeenschappelijk orgaan in te stellen.
- In artikel 21, eerste lid, nader omschrijven waarop het kwaliteitszorgsysteem betrekking dient te hebben.
- In artikel 23, eerste lid, «ingevolge artikel 8, onder e,» schrappen.
- In artikel 24, tweede lid, de woorden «verrichtingen van overheidswege, die ... worden gedaan» wijzigen in: keuringen die door de brandweer ... worden uitgevoerd.
- In artikel 25, tweede lid, «Het hoofd of de bestuurder van een aangewezen inrichting» wijzigen in: «Degene die een aangewezen inrichting drijft» (vergelijk artikel 8.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer).

- Artikel 25, vijfde lid, zo aanpassen dat onderdeel a betrekking heeft op de inrichtingen, bedoeld in het vierde lid, en onderdeel b op aangewezen inrichtingen (vergelijk artikel 13 van de Brandweerwet 1985).
- § 4 (De GHOR) van het wetsvoorstel vernummen tot § 5.
- In artikel 26, eerste lid, na «artikel 8, tweede lid, » invoegen: aanhef en.
- In artikel 27, eerste lid, de term «zorgaanbieders» vermijden, nu die term niet voorkomt in de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg. Voorts de term «regionale ambulancediensten» vervangen door: «Regionale Ambulancevoorzieningen» (Kamerstukken I 2005/06, 29 835, A: artikel 1, eerste lid, onderdeel d).
- In artikel 27, eerste lid, is niet omschreven wat voor taak instellingen hebben binnen de geneeskundige hulpverlening. Het eerste en het tweede lid omdraaien, en in het nieuwe tweede lid verduidelijken dat het gaat om taken die voortvloeien uit de afspraken, bedoeld in het nieuwe eerste lid.
- In de artikelen 27, tweede lid, en 29, derde lid, voor het woord «afspraken» telkens invoegen: schriftelijke.
- In artikel 28, eerste lid, «tekort schiet» wijzigen in: tekortschiet.
- Artikel 29, eerste lid, als volgt redigeren: Het bestuur van de veiligheidsregio houdt een meldkamer in stand, al dan niet tezamen met het bestuur van een andere veiligheidsregio.
- In artikel 31, tweede lid, « Onze Minister ... aan» vervangen door: Onze Minister zendt het besluit waarbij hij de landelijke beleidsdoelen heeft vastgesteld, aan.
- In artikel 38, eerste en tweede lid, «bij of krachtens wet» wijzigen in: bij of krachtens de wet.
- Inconsequent gebruik van de termen «informatie» en «gegevens» vermijden, bijvoorbeeld in de artikelen 42, eerste en vierde lid, en 44, tweede en vierde lid.
- In artikel 44, derde lid, «welke natuurlijke personen of rechtspersonen de informatie verplicht zijn te verschaffen» wijzigen in: de natuurlijke personen of rechtspersonen die verplicht zijn de informatie te verschaffen.
- Artikel 48 als volgt redigeren: Indien het algemeen belang zulks dringend eist, kan Onze Minister bevoegdheden van de commissaris van de Koning en van de burgemeester op grond van deze wet geheel of ten dele aan zich trekken dan wel een andere autoriteit daarmee geheel of ten dele belasten.
- In artikel 49, gelet op de formulering van artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), «hebben toegang tot elke plaats» wijzigen in: «zijn bevoegd elke plaats te betreden». Om dezelfde reden in artikel 57, eerste lid, «hebben vrije toegang tot alle plaatsen» wijzigen in: «hebben toegang tot elke plaats». En in beide bepalingen voorzien in een legitimatieplicht (vergelijk artikel 5:12 Awb).
- In artikel 50, vijfde lid, de woorden «als gevolg van» schrappen. Voorts in het zesde lid, na «uitvoering» invoegen: van.
- Artikel 52, tweede lid, schrappen, nu een en ander al voortvloeit uit de aanhef van het eerste lid. NB: «inspectie» is vrouwelijk.
- Artikel 53, eerste lid, opnemen in artikel 52, eerste lid, onderdeel a; daarbij nader uitwerken wat bedoeld wordt met «Onze Ministers wie het aangaat». Artikel 53, tweede lid, kan dan worden opgenomen aan het slot van artikel 52, of in artikel 54.
- De artikelen 55 en 56 samenvoegen, nu zij hetzelfde onderwerp regelen.
- De artikelen 58 en 59 samenvoegen, nu zij hetzelfde onderwerp regelen.
- De verwijzingen in artikel 61, tweede en derde lid, corrigeren: niet duidelijk is welke norm, genoemd in artikel 25, eerste en vierde lid, overtreden kan worden. Wellicht moet het gaan om artikel 25, tweede, vijfde en zesde lid.
- In artikel 62, tweede lid, «de eisen, gesteld krachtens de algemene maatregel van bestuur» wijzigen in: de eisen, gesteld bij de algemene maatregel van bestuur.
- In de bijlage bij artikel 7 «weergeven» wijzigen in: weergegeven.