

Vergaderjaar 2008–2009

31 117

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

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 15 december 2008

1 Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De leden van de CDA-fractie geven aan met gemengde gevoelens kennis te hebben genomen van de nota naar aanleiding van het verslag. Volgens hen is daarin sprake van een consequente, rechtlijnige redenering, waarbij op geen enkel punt een poging is gedaan om in de Kamer tot een brede meerderheid te komen. Zij menen dat met deze beantwoording van de vragen van de Kamer nog geen brede meerderheid voor het wetsvoorstel is verkregen, terwijl juist het wetsvoorstel, dat gezien de vele reacties vanuit gemeenten nog niet op een breed draagvlak in de gemeenten kan rekenen, in ieder geval in het parlement een zo groot mogelijke meerderheid nodig heeft. Deze leden vertrouwen op een open gedachtewisseling om alsnog tot een brede meerderheid voor dit wetsvoorstel in het parlement te komen.

De leden van de PvdA-fractie spreken hun dank uit voor de beantwoording van de vragen van de Kamer in de nota naar aanleiding van het verslag. Zijn onderschrijven het belang van een slagvaardige organisatie van de bestrijding van rampen en calamiteiten, die met het wetsvoorstel wordt beoogd. Zij geven aan over de positie van de commissaris van de Koningin, de positie van de brandweervrijwilligers en de kwaliteitseisen in het Besluit veiligheidsregio's nadere vragen te stellen.

De leden van de SP-fractie geven aan met interesse kennis te hebben genomen van de uitgebreide, maar weinig compacte beantwoording van de vragen van de Kamer in de nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de VVD-fractie spreken hun dank uit voor de uitgebreide beantwoording van de vragen in de nota naar aanleiding van het verslag. Zij geven aan dat een verdergaande inhoudelijke en organisatorische integratie ten aanzien van de rampenbestrijding en crisisbeheersing van groot belang is voor de veiligheid op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Zij geven aan dat het wetsvoorstel daartoe een kader biedt, maar

ook vragen open laat liggen. Zij geven aan nog een aantal kritische vragen voor te leggen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met weinig enthousiasme kennis genomen van de beantwoording van de vragen in de nota naar aanleiding van het verslag.

Ik heb de uitdrukkelijke ambitie dat dit wetsvoorstel met ruim voldoende draagvlak door het parlement wordt aanvaard.

In het navolgende ga ik in op de door u in het nader verslag gestelde vragen. Ik zal bij onderlinge samenhang tussen de verschillende vragen, de antwoorden zo veel mogelijk bundelen. Daaraan voorafgaand wil ik met u delen waarom ik het zo belangrijk vind, dat voorliggend wetsvoorstel op korte termijn wordt ingevoerd.

Ik hecht er zeer aan om te benadrukken dat een goede organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionaal niveau noodzakelijk is. Dit wetsvoorstel biedt de basis om de rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren: een heldere bestuurlijke organisatie op regionaal niveau, een duidelijk gepositioneerd eenhoofdig bovenlokaal gezag en stevig gepositioneerde regionale brandweer- en GHOR-organisaties. Met deze wettelijke verankering wordt tegemoet gekomen aan de behoeften van het bestuur en de professionele uitvoeringsorganisaties en kan worden gewerkt aan een stevige veiligheidsorganisatie. Pas nadat de kwaliteit op basis van dit wetsvoorstel is verbeterd, komen mijns inziens eventuele vervolgstappen in de ontwikkeling van de veiligheidsregio's en/of verbreding van taken aan de orde.

Voor de daadwerkelijke verbetering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is ook draagvlak van gemeentelijke en provinciale overheden noodzakelijk. Bestuurlijk draagvlak is voor een deel gebleken met het afsluiten van convenanten met 19 veiligheidsregio's over onder andere het voldoen aan de basisvereisten crisismanagement, die ook onderdeel zijn van het concept-Besluit Veiligheidsregio's (zie ook paragraaf 5.1). Een andere belangrijke ontwikkeling betreft het bestuurlijk overleg met de voorzitters van de VNG, het IPO en het Veiligheidsberaad over de concrete invulling van de rol van de commissaris van de Koningin ten opzichte van de veiligheidsregio. Afgesproken is daarbij dat de rol van de commissaris van de Koningin bij het toezicht op de veiligheidsregio's duidelijker wordt gemarkeerd en dat de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen aan de voorzitter van de veiligheidsregio ter zake diens optreden tijdens de warme fase nader wordt ingevuld. In hoofdstuk 3 ga ik verder in op de resultaten van dat overleg en geef ik aan tot welke wijzigingen van het wetsvoorstel dit overleg heeft geleid.

Op basis van het in het veld verkregen draagvlak vertrouw ik op een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel in het parlement zodat dit zo snel als mogelijk in werking kan treden.

1.1 Samenwerking op regionaal niveau

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting op de algemene visie op de functie van de veiligheidsregio. Zij willen weten waarom de reikwijdte van de wet is beperkt tot ramp- en crisissituaties en waarom andere vormen van veiligheidszorg niet in de wet zijn opgenomen. Zij vragen naar de wenselijkheid en ruimte om in de toekomst de reikwijdte te vergroten naar andere aspecten van veiligheidszorg en willen weten wat de visie op de veiligheidsregio over twintig jaar is. Daarbij merken de leden op dat in het wetsvoorstel het beleid ten aanzien van nationale en internationale rampen ontbreekt en dat visie en uitvoering hiervan bij de grensregio's wordt neergelegd. Zij willen de keuze voor

deze beperkte reikwijdte gemotiveerd zien. Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie naar de verhouding van het voorliggende wetsvoorstel met het Programma Nationale Veiligheid.

Het bereik van deze wet betreft de rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionale schaal, de instelling van de veiligheidsregio, de samenwerking van het bestuur met het regionale college van politie en grondslagen voor sturing op kwaliteit en prestaties van de brandweer, de GHOR en de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur van de veiligheidsregio bevinden zich op het regionale niveau van genoemde terreinen. Eén van mijn prioriteiten is het op orde brengen van de rampenbestrijding en het is daarom nu van belang dat de veiligheidsregio's hun primaire functie gaan vervullen en de problemen aanpakken waarvoor deze in het leven worden geroepen.

Daarmee is niet gezegd dat het takenpakket van de veiligheidsregio in de toekomst niet uitgebreid zou kunnen worden. Op het moment dat daarover afwegingen worden gemaakt, is het belangrijk dat voor ieder aspect van het brede begrip veiligheid gekeken wordt naar wat het beste samenstel van actoren is en hoe bevoegdheden het beste belegd kunnen worden.

Dit wetsvoorstel sluit aan bij het beleid ten aanzien van rampen en crises die een (inter)nationaal karakter hebben. Dat beleid krijgt vorm in het Programma Nationale Veiligheid. De mogelijkheid van opschaling van regionaal naar nationaal en sturing van nationaal naar regionaal niveau moet geborgd zijn. Onder andere de invoering van de basisvereisten crisismanagement, die als kwaliteitseisen in het concept-Besluit veiligheidsregio's zijn opgenomen, maken dit mogelijk.

Voorts wijs ik op de relatie tussen enerzijds de wettelijke plicht tot het opstellen van het *regionale* risicoprofiel en anderzijds de *nationale* risico-beoordeling die periodiek wordt opgesteld op rijksniveau. Omwille van de eenduidigheid is het nodig dat de methodieken van beide op elkaar aansluiten. Dit krijgt op dit moment invulling.

Zoals ik eerder in uw Kamer heb aangekondigd, leg ik op afzienbare termijn een beleidsverkennde notitie over dit onderwerp aan het kabinet voor. Daarnaast is in het Programma Nationale Veiligheid duidelijk geworden dat de mogelijkheden tot landelijke operationele aansturing moeten worden vergroot. De precieze vorm hiervan is nog niet uitgekristalliseerd, vast staat dat zij een multidisciplinair karakter dient te hebben. Tijdens de landelijke oefening Waterproef, die dit najaar is gehouden, is een pilot uitgevoerd over dit onderwerp.

Dat de invulling van het beleid ten aanzien van internationale rampen en crises aan de grensregio's wordt overgelaten berust op een misverstand. Het is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid om hierin een coördinerende rol te vervullen en de contacten met buitenlandse mogelijkheden te onderhouden.

Het is aan de grensregio's om zich voor te bereiden op rampen en crises van een regionale schaal die grensoverschrijdend zijn of waarbij bijstand en hulp uit een aangrenzende regio in een buurland nodig is. Deze grensregio's zoeken daarbij de samenwerking met hun bureaus in het buitenland, net zoals andere regio's dat doen met hun bureaus binnen Nederland.

1.4 De regioindeling

De leden van de CDA-fractie vragen of er nu een landsdekkend systeem van territoriaal congruente veiligheidsregio's is. Zij verwijzen daarbij naar de brief van het bestuur van de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland d.d. 19 mei 2008 (Alguit/446) ter zake de gebiedsindeling ingevolge het wetsvoorstel Veiligheidsregio's en het wetsvoorstel Ambulancezorg, op

grond waarvan dit niet het geval lijkt te zijn. Zij vragen welke stappen nu worden gezet om tot volledige territoriale congruentie te komen. De afgelopen periode zijn de nodige beslissingen genomen zodat er met ingang van 1 januari 2009 sprake is van een volledige territoriale congruentie van enerzijds de brandweer- en GHOR-regio's en anderzijds de politieregio's. Over mijn besluit d.d. 17 december 2007 om de gemeente Hattem bij de brandweer- en GHOR-regio Noord- en Oost-Gelderland in te delen heb ik de Kamer geïnformeerd. De amvb waarmee deze overgang wordt geformaliseerd, treedt op 1 januari 2009 in werking. Omdat de indeling van de veiligheidsregio's dezelfde is als die van de Brandweer- en GHOR-regio's, wordt bij nota van wijziging de bijlage bij het onderhavige wetsvoorstel aangepast aan de gewijzigde indeling van Hattem.

De indeling van de GGD-regio's wijkt op dit moment op een aantal plaatsen af van de veiligheidsregio's. Het kabinetsbeleid is er op gericht om de GGD-regio's congruent te maken met de veiligheidsregio's. Dit zal worden gerealiseerd via een wijziging van de Wet publieke gezondheid. Deze wijziging zal de Kamer naar verwachting medio 2009 bereiken. Daarmee zullen dan ook de gemeenten die deelnemen aan de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland in een territoriaal congruente GGD-regio worden ingedeeld.

De leden van de CDA-fractie menen dat het feit dat aan territoriale congruentie vele voordelen zijn verbonden, niet wegneemt dat er grote verschillen bestaan tussen veiligheidsregio's in omvang, inwonertal en risicoprofiel. Zij menen dat daarom niet alle regio's steeds zelfstandig alle voorzieningen in stand hoeven te houden, maar dat dit in een aantal gevallen uit een oogpunt van doelmatigheid, samenwerking en clustering is te verkiezen. Zij vragen of is aan te geven, welke doelmatigheidswinsten op deze wijze te bereiken zijn en zo deze gegevens ontbreken, om te bevorderen dat ten behoeve van de diverse regio's voldoende inzicht kan worden verkregen.

Het is juist dat de risico-profielen van de vijftientig veiligheidsregio's divers zijn. Op basis van de risico-inventarisatie zal de dagelijkse veiligheidszorg en de voorbereiding op mogelijke rampen en crises die de regio kunnen treffen worden ingericht. Het wetsvoorstel gaat er daarbij van uit dat ten behoeve van mogelijke regiogrensoverschrijdende rampen en crises afspraken worden gemaakt met de naburige regio's. Vanzelfsprekend kunnen deze afspraken ook wederzijdse bijstand betreffen of het gemeenschappelijk treffen van bepaalde voorzieningen, zoals een gemeenschappelijke meldkamer.

Het bieden van een integraal overzicht van mogelijke besparingen is echter onmogelijk: in veel regio's is weliswaar inzicht in wat het in stand houden van de huidige voorzieningen kost, zo lang de regio's geen bovenregionale voorzieningen overwegen, zullen eventuele kostenbesparingen nog niet in kaart zijn gebracht en daarom kan ook geen vergelijking gemaakt worden. Het wetsvoorstel gaat niet zo ver dat regio's worden genoodzaakt om gezamenlijk bovenregionale voorzieningen in te stellen. Ik zal in overleg met het Veiligheidsberaad en met de veiligheidsregio's bezien hoe daar inzicht in verkregen kan worden.

De leden van de SP-fractie lezen dat gemeentegrenzen en zelfs regionale grenzen van ondergeschikt belang zijn ten opzichte van de ideale operationele grenzen. Naar hun mening scheidt dat juist onduidelijkheid. Zij vragen hoe dat dan gaat werken tussen de verschillende veiligheidsregio's: wie stuurt de partners aan en wie heeft de regie, op een moment dat niet duidelijk is waar de grenzen liggen en waar dus bevoegdheden beginnen en ophouden.

De indeling van de veiligheidsregio's is congruent met de indeling van de politieregio's, die op hun beurt rekening houden met bestaande inde-

lingen van onder meer de provincies en de arrondissementen. Deze indeling is een gegeven, zodat duidelijk is wie ten tijde van een ramp of crisis de regie voert en met welke crisispartners de ramp of crisis wordt bestreden. Daarover zijn immers in de «koude fase» reeds tussen het veiligheidsbestuur en de crisispartners afspraken gemaakt. Wanneer een ramp of crisis de grenzen van de veiligheidsregio overstijgt, zullen werkafspraken tussen de regio's moeten voorzien in een adequate bestrijding. Indien noodzakelijk kunnen aanwijzingen worden gegeven door de commissaris van de Koningin.

De operationele grenzen zijn de grenzen die aangeven tot waar een brandweerpost of kazerne de opkomsttijden kan halen zoals die in de leidraad, het handboek of straks de amvb staan. Deze worden gehanteerd om beter gebruik te kunnen maken van de ligging van brandweerkazernes. Als vanuit een kazerne in gemeente A een deel van de aangrenzende gemeente B sneller kan worden bediend dan vanuit de kazerne in die gemeente B, kunnen de betreffende gemeenten afspreken dat de brandweer uit gemeente A uitrukt naar brandmeldingen in de andere gemeente. De burgemeester van de gemeente waar de brandweer optreedt, heeft dan formeel het gezag of opperbevel over de brandweer als die in zijn gebied optreedt. Daarover bestaat geen discussie. Overigens is die vraag in de praktijk vaak niet aan de orde, omdat het blussen van een brand meestal geen bestuurlijke beslissing of bemoeienis vereist.

De leden van de PVV-fractie blijven bij hun standpunt dat vijftientig veiligheidsregio's en politieregio's te veel is. Zij menen dat cultuurverschillen tussen de korpsen en het democratisch gat binnen de driehoek politie, OM en bestuur nopen tot samenvoeging van de veiligheidsregio's tot 12 regio's op provinciale schaal, waardoor de commissaris van de Koningin en provinciale staten het democratische gat kunnen opvullen. Gezien de (territoriale) samenhang tussen de veiligheidsregio's en de politieregio's ligt het niet in de rede om de discussie over de bestuurlijke inbedding van de politieregio's te voeren in de context van de veiligheidsregio's. Over de inbedding van de politieregio's zal het kabinet een standpunt innemen naar aanleiding van de resultaten behaald in de afspraken met de politieregio's.

1.5 Vorm en gebruik van regelgeving

De verwijzing naar de huidige praktijk in het antwoord op hun vragen over het grote aantal amvb's en de daarbij mogelijk te gebruiken voorhangprocedures heeft de leden van de CDA-fractie nog niet overtuigd. Zij menen dat dit in een nieuwe wet beter en passender geregeld kan worden. Zij vragen voorts wat de winst is van een Besluit veiligheidsregio's dat nu tot stand wordt gebracht en of het in de nota naar aanleiding van het verslag opgenomen overzicht niet het bewijs is van de overmaat van amvb's. Zij menen dat dit grote aantal de wetgeving diffuus maakt en dat de door hen in alle gevallen gewenste voorhangprocedures voor een groot aantal mogelijke discussies tussen Kamer en kabinet zorgt, hetgeen de slagkracht niet vergroot. In reactie op de in de nota naar aanleiding van het verslag geciteerde aanwijzing voor de regelgeving («Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer») vragen de aan het woord zijnde leden of ik het mogelijk acht dat de medewetgever daarover een andere opvatting heeft en wat mij belet om daaraan tegemoet te komen.

De leden van de VVD-fractie (zie paragraaf 13) vragen om de kwaliteitseisen die in het Besluit veiligheidsregio's zullen worden opgenomen aan de Kamer voor te leggen middels een voorhangprocedure. Voorts vragen zij in te gaan op de kritiekpunten in de brief van 28 juni jl. van de voorzitter

van het Veiligheidsberaad, de voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad en de voorzitter van de VNG inzake het ontwerpbesluit.

Het in de nota naar aanleiding van het verslag opgenomen overzicht voor nadere regels bij amvb laat zien dat de meeste delegatiegrondslagen een voortzetting zijn van de grondslagen die deel uitmaken van de drie wetten die in dit wetsvoorstel worden geïntegreerd. Dat betekent dat de keuze die bij de totstandkoming van de thans geldende wetgeving door regering en parlement is gemaakt, is gehandhaafd. De regering heeft geen reden gezien om daarin verandering te brengen. Daarnaast zijn enkele grondslagen toegevoegd, waarvan artikel 16 – dat deels een voortzetting is van bestaande grondslagen – de belangrijkste is. Het vormt de basis voor het tot stand te brengen Besluit veiligheidsregio's.

Het is naar mijn mening niet goed mogelijk een oordeel te geven over de delegatiegrondslagen op basis van het aantal. Elke delegatiegrondslag moet op zijn eigen merites worden beoordeeld. Dat er een verschil van beoordeling kan bestaan over de vraag wat aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, betreffende het primaat van de wetgever en delegatie van regelgeving, in een concreet geval meebrengt, spreekt voor zich. Het antwoord op de vraag wat de hoofdelementen van een regeling zijn, is niet altijd eenvoudig en is ook een kwestie van (politieke) appreciatie. Voorts is het denkbaar dat de afweging in de loop van de tijd evolueert. Een in het verleden gemaakte keuze hoeft niet de keuze van vandaag te zijn. Ik sta daarom open voor een discussie over de vraag wat het in aanwijzing 22 bedoelde primaat van de wetgever betekent voor de verdeling van de verschillende elementen van de voorliggende materie over de wet zelf en gedelegeerde regelgeving.

De door de leden van de CDA-fractie in het verslag verwoorde opvatting dat alle noodzakelijke regelingen op wetsniveau vastgelegd moeten worden, omdat het aantal amvb's nihil tot zeer klein zou moeten zijn, komt me ondoelmatig voor. Het primaat van de wetgever is er niet mee gediend als bijvoorbeeld alle regels over rampbestrijdingsplannen in de wet zelf worden vastgelegd, zoals door de leden van de CDA-fractie in het verslag werd bepleit. Ik onderstreep dat het hier gaat om een beoordeling van het gewicht van de verschillende regelingselementen. Zo zou het kunnen dat bepaalde voorschriften inzake rampbestrijdingsplannen die naar huidig oordeel van bijzonder belang worden geacht bij nader inzien op wetsniveau geregeld zouden moeten worden. Een andere afweging dan destijds betekent overigens niet automatisch dat vervolgens alle regels die over een onderwerp thans op amvb-niveau zijn vastgelegd, naar het wetsniveau zouden moeten overgaan. Hoewel de leden van de CDA-fractie dat terecht als een onwenselijk perspectief presenteren, zou juist die benadering tot een groot aantal mogelijke discussies tussen Kamer en kabinet leiden.

Ik nodig de leden van de CDA-fractie daarom uit zo concreet mogelijk aan te geven welke aspecten die thans op amvb-niveau geregeld worden, naar hun mening van zodanig belang zijn dat ze in de wet opgenomen zouden moeten worden. Dan kan daarover een gedachtewisseling plaatsvinden tussen regering en de Kamer. Vervolgens kan het wetsvoorstel zo nodig worden aangepast, hetzij bij nota van wijziging hetzij bij amendement. Van voorhangprocedures ben ik geen voorstander. Het is wenselijk dat bij de verdeling van een regeling over de formele wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau duidelijke keuzes worden gemaakt waarbij ofwel een onderwerp in de wet zelf wordt geregeld ofwel het geven van voorschriften daaromtrent wordt gedelegeerd aan een lagere regelgever. Vermeden moet worden dat de vaststelling van voorschriften aan een lagere regelgever wordt gedelegeerd en tegelijkertijd wordt vastgelegd dat het parlement bij de totstandkoming van deze regelgeving moet worden betrokken.

In dit verband is nog van belang dat het conceptbesluit veiligheidsregio's in de consultatiefase is geweest en voor eenieder toegankelijk is op de

internetsite van het Ministerie van BZK. Blijkens de in het nader verslag gestelde vragen hebben de aan het woord zijnde fracties kennis genomen van het conceptbesluit. De Kamer kan zich dus een oordeel vormen of daarin onderwerpen worden geregeld die naar haar oordeel in de wet zelf thuishoren. Voorts zullen de vragen die de leden van de verschillende fracties hebben gesteld over enkele belangrijke onderwerpen van het conceptbesluit, zoals de opkomsttijden van de brandweer, in deze nota worden beantwoord.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie wat de winst is van het Besluit veiligheidsregio's, wijs ik er op dat de toegevoegde waarde van dit besluit tweemaal is. Er is zowel een inhoudelijke als een wetgevings-technische meerwaarde. De inhoudelijke meerwaarde is dat op grond van artikel 16 eisen kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van de processen van de organisaties die door de veiligheidsregio worden aangestuurd. Die eisen zijn van belang om de kwaliteit van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing op een hoger niveau te brengen. De meerwaarde in wetstechnisch opzicht van het Besluit veiligheidsregio's is dat met elkaar samenhangende regels op amvb-niveau in één besluit worden samengevoegd. Dat zijn deels nieuwe regels, waaronder de hiervoor bedoelde kwaliteitseisen, deels reeds bestaande regels. Dat komt de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van de regelgeving ten goede.

De leden van de CDA-fractie geven aan een algemene voorkeur te hebben voor een amvb met voorhang waar het wetsvoorstel voorziet in een ministeriële regeling. Zij vragen een gemotiveerde zienswijze over de artikelen 18, 19, 22 en 39.

Voor de artikelen 18 en 19 geldt dat zij op dezelfde wijze zijn vormgegeven als de grondslagen voor ministeriële regelingen die sinds 2005 in de artikelen 46 en 48 in de Politiewet 1993 zijn opgenomen.

De materie die ingevolge artikel 22, derde lid, bij ministeriële regeling kan worden geregeld is van administratieve aard.

Op grond van artikel 39, derde lid, worden regels gegeven over de totstandkoming van de provinciale risicokaart. Dit artikel komt overeen met het enkele jaren geleden in de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) opgenomen en recent gewijzigde artikel 6a. De ministeriële regeling is op 17 april 2007 in de Staatscourant gepubliceerd.

3 Bestuur

3.1 Gemeenschappelijke regeling

De leden van de CDA-fractie merken op dat niet is vastgelegd wat wordt gedaan als de termijnen in artikel 58k zijn verstreken zonder dat aan de invulling is voldaan. In dat artikellid zijn de termijnen waarbinnen de regeling en diverse plannen tot stand moeten komen opgenomen. Zij vragen welke stappen de minister dan kan nemen. Tevens vragen deze leden wat er gebeurt als één of meer gemeenten niet willen toetreden tot de gemeenschappelijke regeling: deze gemeenten handelen toch in overeenstemming met het Coalitieakkoord.

De termijnen die in artikel 58k zijn opgenomen, reguleren de invoering van de veiligheidsregio's, waarbij rekening is gehouden met enige fase-ring. Het is juist dat er geen sancties zijn opgenomen in de wet voor het geval dat de verschillende termijnen niet worden gehaald. Naar mijn oordeel mag verwacht worden dat de invoering van de veiligheidsregio's en het vervolgens zetten van de diverse stappen, door alle betrokkenen conform de regels zal worden afgewikkeld. Het is uitzonderlijk om bij wettelijke bepalingen als artikel 58k, met andere overheden als norm-adressaat, rekening te houden met de situatie dat de naleving tekort zou schieten. Ik beschouw iets dergelijks als een onwenselijke uiting van

wantrouwen. Daarnaast is het proces van regionale samenwerking al enkele jaren gaande en gemeenten hebben ook nu al inventarisaties van risico's en plannen hoe daarmee om te gaan. Er is dus ook praktisch geen aanleiding te verwachten dat hier onmogelijke zaken gevraagd worden. Ik bagatelliseer geenszins de inspanningen die gevraagd worden, en wellicht dat de eerste cyclus van de planvorming niet over de hele linie perfect verloopt, maar ik vertrouw er op dat de samenwerkende gemeenten de wettelijke taak om te komen tot veiligheidsregio's adequaat zullen uitvoeren, ter afronding van het proces van regionalisering dat al geruime tijd gaande is.

In het Coalitieakkoord is immers opgenomen dat «de realisatie van de veiligheidsregio's wordt voortgezet. Bij de inrichting daarvan wordt zorg gedragen voor voldoende (lokale) democratische legitimatie. Er komt geen wettelijke verplichting voor lokale brandweerkorpsen om zich te regionaliseren».

Het zou dus in strijd met het Coalitieakkoord zijn wanneer het wetsvoorstel gemeenten zou verplichten tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling waarbij een veiligheidsregio met een verplichte geregionaliseerde brandweer wordt ingesteld. Juist daarom kan een gemeente bij het treffen van die regeling kiezen voor het hebben van een gemeentelijke brandweer, zodat binnen die gemeente de taken, genoemd in artikel 23, eerste lid, aanhef en onder a en b, door die gemeentelijke brandweer worden uitgevoerd, en niet door de regionale brandweer – behoudens de situatie dat het gemeentelijke brandweerkorps ondersteuning nodig heeft.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het een juiste weg is dat het toezicht op de taakuitvoering bij de Minister van BZK ligt, en dat het toezicht op de planvorming vervalt. Deze leden achten toezicht door de provincie, die dicht bij de regio en de gemeenten staat en inzicht heeft in de bestuurlijke verhoudingen, een goede optie.

In het wetsvoorstel is gekozen voor de lijn – die bij de doorlichting van toezichtsarrangementen is ondersteund door de commissie-Oosting – dat het toezicht op de veiligheidsregio's op het nationale niveau wordt gelegd. Indachtig het uitgangspunt dat er maar één toezichtsniveau moet zijn, wordt niet (ook) aan de provincie een rol toebedeeld. Dat neemt niet weg dat, zoals in paragraaf 3.5 verder wordt uitgewerkt, er in het toezicht wel een rol is weggelegd voor de commissaris van de Koningin, zij het als rijksorgaan. Op deze manier wordt gebruik gemaakt van de door deze leden genoemde elementen «dicht bij de regio» en «inzicht in de bestuurlijke verhoudingen».

Afzonderlijk voorafgaand toezicht op plannen leidt tot onnodige bestuurlijke drukte zonder meetbare effecten op de kwaliteit van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing, daarvoor is daarom niet gekozen. Plannen behoeven niet ter goedkeuring te worden voorgelegd, noch aan de minister, noch aan een provinciaal orgaan. Bij het toezicht op de uitvoering krijgen de plannen waarop de uitvoering is gebaseerd, zo nodig aandacht.

De leden van de fractie van de SP wijzen er op dat de veiligheidsregio's de mogelijkheid krijgen een gemeenschappelijke regeling aan te gaan vergelijkbaar met de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Zij vragen of het dus zo zal zijn dat een Wgr-orgaan een Wgr-orgaan in het leven kan roepen, en zij vragen hoe het dan zit met de democratische controle op dat orgaan.

In artikel 20 wordt het inderdaad mogelijk gemaakt dat besturen van veiligheidsregio's voor in dat artikel genoemde taken een gemeenschappelijke regeling aangaan. Op die wijze wordt het mogelijk gemaakt langs publiekrechtelijke weg samen te werken op enkele terreinen die een hoog uitvoeringsgehalte kennen en waar het verspillen van geld en moeite zou zijn indien alle regio's ieder voor zich dezelfde soort zaken organiseren. De

publiekrechtelijke weg via de Wgr waarborgt dat over deze vorm van samenwerking ordentelijk wordt besloten en dat deelnemers zeggenschap krijgen in de wijze waarop de gezamenlijke taken worden uitgevoerd. Inherent aan deze constructie is dat de democratische legitimatie getrapd verloopt. Er is echter binnen de gegeven kaders geen constructie waarin aan dat bezwaar tegemoet kan worden gekomen. Een rechtstreeks gekozen democratisch orgaan ontbreekt nu eenmaal op het niveau van de veiligheidsregio. Het publiekrechtelijke samenwerkingsinstrumentarium van de Wgr heeft mijn voorkeur boven privaatrechtelijke constructies als stichtingen.

3.2 Inrichting veiligheidsregio

Algemeen

De leden van de CDA-fractie maken uit de nota naar aanleiding van het verslag en de memorie van toelichting op dat een groot aantal convenanten gesloten moet worden op het terrein van het functioneren van de veiligheidsregio. Deze leden vragen zich af of de overzichtelijkheid van de besluitvorming gediend is met zoveel nevensgeschikte maar wel van belang zijnde documenten. Zij vragen zich tevens af of het sluiten van een convenant op grond van artikel 17 van de wet voldoende is om de informatie-uitwisseling tussen de verschillende disciplines te borgen en waarom op dit punt niet een meer centraal sturende rol voor de minister is voorzien.

Het is voor de leden van de SP-fractie duidelijk dat de veiligheidsregio's nog veel afspraken moeten maken met partners voordat de veiligheid in de regio gewaarborgd is. Zij vragen zich af of dit niet per regio te veel en te verschillend wordt en of dit niet juist onduidelijkheid schept. Deze leden vragen zich af of er niet toegewerkt moet worden naar een zo uniform mogelijk pakket van afspraken en maatregelen en wijzen daarbij op de convenanten die alle veiligheidsregio's met het KLPD moeten sluiten. Zij zien het gevaar dat het KLPD vijftientig keer in overleg moet treden en deze leden vragen zich af of een landelijke regeling niet meer effect kan hebben en efficiënter kan zijn. Zij vragen of ik de vrees deel dat deze invulling de wet met veel bureaucratie optuigt.

Het is niet juist dat er een groot aantal convenanten afgesloten moet worden voor het functioneren van de veiligheidsregio. In de wet is slechts sprake van één convenant (artikel 17) over de samenwerking bij branden, rampen en crises dat het bestuur van iedere veiligheidsregio, het regionale college politie en de Minister van BZK, in zijn hoedanigheid als korpsbeheerder van het KLPD, moeten sluiten. De Minister van Defensie kan in regio's waar de Koninklijke marechaussee op een luchthaven de politietak uitoefent ook partij zijn in het convenant vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de Koninklijke marechaussee. Het gaat om één convenant per regio met daarin geïntegreerd de afspraken tussen de veiligheidsregio, de politie en het KLPD, en eventueel Defensie. Het tot stand komen van de convenanten hoeft niet gepaard te gaan met onnodige bureaucratie. Het is naar mijn mening zeer wel mogelijk om in samenspraak met de voorzitters van de veiligheidsregio's, de korpsbeheerders en het KLPD een standaardset afspraken te formuleren, met voldoende ruimte voor regionale bijzonderheden.

De verantwoordelijkheidsverdeling op het gebied van de informatie-uitwisseling, zowel binnen als tussen de veiligheidsregio's, is conform het wetsvoorstel gebaseerd op verlengd lokaal bestuur. Daarmee is de inrichting en instandhouding van de informatievoorziening, waaronder informatie-uitwisseling, een bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's. Het ligt daarom niet op de weg van de Minister van BZK om dit centraal te regelen. De veiligheidsregio's kunnen via het

Veiligheidsberaad de nodige afstemming bereiken en besluitvorming plegen om tot een landelijk dekkend systeem te komen.

De leden van de SP-fractie merken ook op dat als veiligheidsregio's een convenant afsluiten met de Minister van BZK, zij daarvoor geld krijgen. Het is geld niet alleen bedoeld voor de regionalisering van de brandweer, maar ook om een betere regionale samenwerking te bewerkstelligen. Dat laatste is volgens deze leden van ondergeschikt belang, omdat de helft van het geld pas in 2010 wordt uitgekeerd, als aan de voorwaarde van regionalisering is voldaan. De leden van SP-fractie zijn van mening dat de regio's dat geld goed kunnen gebruiken voor de uitvoering van de wet en zij zijn van mening dat het afdwingen van regionalisering daar niet bij hoort. Deze leden roepen de minister op de eis van het regionaliseren uit de convenanten te schrappen.

Regionalisering van de brandweer wordt gezien als belangrijke voorwaarde voor het realiseren van een duurzaam slagvaardige en professionele organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarom is in het beleidsprogramma 2007–2011 opgenomen dat het kabinet meerjarige convenanten wil sluiten met de regio's die door willen groeien naar volledige regionalisering van de brandweer. Regionalisering van de brandweer is dan ook een belangrijke voorwaarde voor het afsluiten van een convenant met de veiligheidsregio en het beschikbaar stellen van de bijbehorende middelen. De regionalisering van de brandweer moet daarmee niet worden gezien als een doel op zich, maar als een belangrijk middel om de rampenbestrijding en crisisbeheersing op orde te brengen.

Benoeming van een voorzitter

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat ik in de nota naar aanleiding van het verslag op het punt van de benoeming van een voorzitter bij mijn standpunt blijf, waarmee ik naar hun oordeel aangeef geen oog te (willen) hebben voor omstandigheden in de regio's die aanleiding kunnen zijn voor een afwijking van de in het wetsvoorstel neergelegde regeling. Deze leden hebben met hun pleidooi voor een differentiatieartikel niet het oogmerk om voor elke regio een andere oplossing te bepleiten, maar willen de mogelijkheid bieden, indien door lokale omstandigheden gewenst, om af te wijken. Hierbij zou de minister door toepassing van een kan-bepaling op verzoek van de veiligheidsregio kunnen bepalen dat het voorzitterschap door een ander wordt ingevuld. De leden van de CDA-fractie vragen naar mijn bereidheid mijn reactie te heroverwegen en geven aan een amendement op dit punt te overwegen.

De personele unie tussen de voorzitter van de politieregio (korpsbeheerder) en de voorzitter van de veiligheidsregio die mogelijk wordt door de territoriale congruentie van beide regio's en de personele unie van hun besturen, is een kernelement van het wetsvoorstel. Deze personele unie is essentieel voor de samenwerking tussen de betrokken diensten in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat geldt zowel voor de koude als de warme fase. Ook andere argumenten, samenhangend met de bestuursvorm en het ontbreken van enige verantwoordingsrelatie tussen een andere voorzitter en de aan de veiligheidsregio deelnemende gemeenten, maken het onwenselijk een inbreuk hierop mogelijk te maken. Voor zover bij de alternatieve invulling van het voorzitterschap wordt gedacht aan de commissaris van de Koningin, wijs ik er nog op dat dit voorzitterschap zich niet verdraagt met diens rol in het kader van het toezicht op de veiligheidsregio's.

De leden van de CDA-fractie geven aan ook een amendement te overwegen voor de positie van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het waterschap. Zij merken op dat in de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat de gedachte van verlengd lokaal bestuur zich hiertegen zou verzetten, terwijl tegelijkertijd wordt verwezen naar de

gewenste samenhang met de politieregio. De leden van de CDA-fractie bepleiten een meer pragmatische benadering. Zij menen dat het de bestuurskracht en de kwaliteit van het bestuurlijk handelen ten goede komt als beide functionarissen direct bij het bestuur worden betrokken. De wens om de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het waterschap direct bij het bestuur te betrekken is juist de reden geweest om deze functionarissen in artikel 11, eerste lid, van het wetsvoorstel een bijzondere positie te geven. Op grond van die bepaling worden zij uitgenodigd om deel te nemen aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio en kunnen zij bij elke vergadering van het bestuur aanwezig zijn. Zij zijn daardoor in staat precies te volgen welke onderwerpen in het bestuur van de veiligheidsregio aan de orde komen en hun inbreng te leveren, als er in het bestuur van de veiligheidsregio een onderwerp wordt behandeld dat ook hun verantwoordelijkheden raakt. Ook zijn zij in de gelegenheid om onderwerpen onder de aandacht van het bestuur van de veiligheidsregio te brengen die vanwege de raakvlakken met hun eigen verantwoordelijkheden naar hun oordeel aandacht van het bestuur van de veiligheidsregio behoeven. Een verdergaande betrokkenheid bij het bestuur van de veiligheidsregio in de vorm van een lidmaatschap van het bestuur is niet mogelijk omdat het bestuur van een gemeenschappelijke regeling ingevolge de Wet gemeenschappelijke regelingen bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemers aan de regeling. In het geval van de veiligheidsregio's zijn het de gemeenten die bevoegdheden aan dit openbaar lichaam overdragen en die het (grotendeels) financieren. Daarbij past niet dat vertegenwoordigers van andere organisaties meebeslissen over de taakuitvoering door het intergemeentelijk openbaar lichaam.

3.3 Politiebestel en veiligheidsregio

De leden van de PvdA-fractie vragen of, ook wanneer de beoogde centralisatie van het beheer van de politie niet wordt doorgezet, de integratie van de politieregio's in de veiligheidsregio's wordt nagestreefd. De leden van de VVD-fractie stellen in dit verband dat een langetermijnvisie ontbreekt; zij vragen een voorlopig oordeel over de noodzaak te komen tot een nationale organisatie van de politie, mede bezien vanuit de samenhang met het voorliggende wetsvoorstel. Zij vragen welke stappen in dit wetsvoorstel worden genomen die raken aan de nationale politie. Tevens vragen zij naar de betekenis van verschillende samenwerkingsverbanden tussen politieregio's voor toekomstige politieregio-indelingen en of deze van invloed kunnen zijn op de inrichting van de veiligheidsregio's. Het wetsvoorstel gaat uit van territoriale congruentie van veiligheidsregio's en politieregio's. Daarnaast wordt geborgd dat de burgemeesters die, samen met de hoofdofficier van Justitie, het bestuur van de politieregio vormen, tevens het bestuur van de veiligheidsregio vormen. De hoofdofficier van justitie maakt geen deel uit van het bestuur van de veiligheidsregio, maar hij wordt wel voor iedere bestuursvergadering uitgenodigd. Zijn betrokkenheid bij de veiligheidsregio is op deze manier geborgd.

Met deze bestuurlijke congruentie wordt bereikt dat dezelfde bestuurders besluiten over de beleidsstukken die in het regionale college respectievelijk het veiligheidsbestuur aan de orde komen. Dit is van belang, zowel voor de korte als voor de lange termijn. Het voorliggende wetsvoorstel bevat geen onderwerpen die raken aan de toekomstige vormgeving van het politiebestel; ongeacht de inrichting van het beheer van de politie dient de bestuurlijke congruentie te worden gewaarborgd. Besluitvorming over het al dan niet voortzetten van de behandeling van het wetsvoorstel betreffende de centralisatie van het beheer van de politie is afhankelijk van de resultaten van de samenwerkingsafspraken met en tussen de regionale politiekorpsen en zal eind 2008, begin 2009 plaatsvinden. Op die

besluitvorming kan ik niet vooruit lopen. Uit de hiervoor benadrukte noodzaak van territoriale én bestuurlijke congruentie vloeit voort dat samenvoegen van politieregio's zal leiden tot het samenvoegen van veiligheidsregio's.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat geen antwoord is gegeven op hun vragen over de verhouding tussen onderhavig wetsvoorstel tot de voorgenomen verankering van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid. Zij willen graag weten wat deze lokale verantwoordelijkheid inhoudt en of die meer is dan de verantwoordelijkheid voor de openbare orde.

Gemeentelijk veiligheidsbeleid richt zich op zaken als vermindering van overlast en verloedering, de aanpak van alcohol- en drugsproblematiek en beleid gericht op het verminderen van de overlast van specifieke doelgroepen zoals hangjongeren en verslaafden. Dit wordt ook wel met de term «sociaal veiligheidsbeleid» aangeduid. Het sociale veiligheidsbeleid heeft raakvlakken met vele gemeentelijke beleidsterreinen, denk bijvoorbeeld aan stadsbeheer (aanpassen groenvoorzieningen, het schoonhouden van de gemeente), gemeentelijk cultuurbeleid (dat voor specifieke doelgroepen activiteiten kan bieden) en volkshuisvesting (voor onderhoud aan de woonomgeving). Behalve op de verantwoordelijkheid voor de openbare orde stoelt het gemeentelijk veiligheidsbeleid ook op de verantwoordelijkheid voor de betreffende gemeentelijke beleidsterreinen. Voor de verhouding tussen onderhavig wetsvoorstel en het integrale veiligheidsplan van de gemeenten verwijs ik naar paragraaf 4.

3.5 Veiligheidsregio en provincie

Bovenlokaal gezag

De leden van de CDA-fractie merken op dat voor het niet uitvoeren van de motie Cornielje in de nota naar aanleiding van het verslag wordt verwezen naar het advies van de Raad van State. Los van de vraag of een opvatting van de Raad van State één op één moet worden overgenomen, menen zij dat geen enkele poging is gedaan om het advies anders te wegen en te gebruiken. Zij vragen of ik hun opvatting deel dat met het advies ook een andere oplossing mogelijk is en of ik bereid ben deze oplossing te zoeken. Voorts vragen zij of ik hun mening deel dat een breed gedragen oplossing gewenst is en dat deze met het voorliggende voorstel ver weg is waardoor het risico bestaat dat de medewetgever een mij onwelgevallige oplossing creëert. Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie of het mijn taak is om op basis van verschillende inbrengen van verscheidene fracties een poging te doen om te komen tot overeenstemming in plaats van te verdelen.

Het is juist dat het advies van de Raad van State voor het kabinet van doorslaggevend belang is geweest voor het opnemen in het wetsvoorstel van de regeling voor het eenhoofdig bovenlokaal gezag. De overwegingen die daaraan ten grondslag liggen zijn in de nota naar aanleiding van het verslag uiteengezet. Het pleidooi van de Raad van State voor eenhoofdig bovenlokaal gezag sloot aan bij wat eerder in het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's en het beleidsplan crisisbeheersing 2004–2007 was voorgesteld, en ging zelfs verder dan dat. Eenhoofdig bovenlokaal gezag impliceert dat bij bovenlokale calamiteiten de gezagsbevoegdheden van de burgemeesters van de getroffen gemeenten bij een ander orgaan komen te berusten, terwijl in de genoemde beleidsnota's was uitgegaan van het onder bepaalde omstandigheden (verschil van opvatting, tijdgebrek) interveniëren in de uitoefening van de gezagsbevoegdheden die bij de burgemeesters van de getroffen gemeenten (blijven) berusten. Daarmee wordt een heldere en eenduidige structuur gecreëerd bij bovengemeentelijke calamiteiten. Net als bij lokale calamiteiten is er bij bovengemeentelijke calamiteiten een eenhoofdige leiding. Het is dus niet langer zo dat het enkele feit dat een calamiteit een gebied bestrijkt dat door

gemeentegrenzen wordt doorsneden meebrengt dat het uitgangspunt van eenhoofdige leiding wordt doorbroken en de slagvaardigheid in de bestuurlijke en operationele aansturing onder druk kan komen te staan omdat de betrokken burgemeesters ieder voor zich verantwoordelijk blijven, maar het tevens eens moeten worden over een gezamenlijke aanpak. Eenhoofdige leiding bij de voorzitter van de veiligheidsregio in geval van een bovenlokale calamiteit betekent dat hij, zoveel mogelijk in overeenstemming met de betrokken burgemeesters die door hem moeten worden geconsulteerd, de besluiten neemt. De slagvaardigheid wordt daarmee gediend. Een belangrijk voordeel is voorts dat de operationele diensten één bestuurlijk aanspreekpunt hebben. Om er omgekeerd in te voorzien dat het bestuur één operationeel aanspreekpunt heeft, is er een regionaal operationeel leider die als zodanig optreedt.

Uitgaande van de introductie van eenhoofdige bovenlokaal gezag, acht ik met het advies van de Raad van State een andere oplossing dan de in het wetsvoorstel gekozen positionering van de voorzitter van de veiligheidsregio, niet goed mogelijk.

De enig mogelijke andere invulling die naar mijn mening aan de orde kan zijn, is het toekennen van het bovenlokaal gezag aan de commissaris van de Koningin. Die mogelijkheid heb ik daarom in de nota naar aanleiding van het verslag in mijn afwegingen betrokken. Op grond van verschillende argumenten heb ik aangegeven dit geen aantrekkelijk alternatief te vinden, waarbij ik er nog op wijs dat ook de meeste commissarissen dit alternatief zelf niet bepleiten.

Dit alternatief zou erop neerkomen dat de commissaris van de Koningin het roer overneemt op het meest cruciale moment, terwijl hij in de bestuurlijke structuur (de veiligheidsregio) die verantwoordelijk is voor de voorbereiding, geen rol vervult. Dat zou afbreuk doen aan het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan de veiligheidsregio, namelijk dat de veiligheidsregio in alle fasen een spilfunctie vervult, waarbij de sleutelposities steeds zoveel mogelijk door dezelfde personen worden bezet zodat de verhoudingen duidelijk zijn en de betrokken functionarissen op elkaar zijn ingespeeld. Daarbij is voorts een belangrijke overweging dat het bij de uitoefening van het bovenlokaal gezag gaat om de uitoefening van bevoegdheden, die de kern vormen van de openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester. Waar de positie van de burgemeester en de commissaris van de Koningin binnen het gemeentebestuur resp. het provinciebestuur veel gelijkenis vertoont, bestaat juist op dit punt een belangrijk verschil. De commissaris heeft op dit terrein, anders dan de burgemeester, geen reguliere wettelijke taak. Ook dat maakt hem minder geschikt om juist op het moment dat het ertoe doet de leiding over te nemen.

Ik ben het eens met de leden van de CDA-fractie dat een breed gedragen oplossing gewenst is en heb daarom de afgelopen periode overleg gezocht met de kring van commissarissen van de Koningin, de VNG en het Veiligheidsberaad om te bezien welke opvattingen gemeenschappelijk zijn. Op grond van deze gesprekken is een duidelijk en concreet beeld ontstaan van de nieuwe verhoudingen die de introductie van het eenhoofdige bovenlokaal gezag in het wetsvoorstel schept, en de implicaties daarvan voor de verhouding tussen het Rijk en de regio en in het bijzonder de rol die de commissaris van de Koningin als rijksorgaan daarbij in de verschillende fasen kan spelen. Het overleg heeft ertoe geleid dat de commissaris van de Koningin een aantal bevoegdheden onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK gaat uitoefenen, daarbij gebruik makend van de mogelijkheid die artikel 126 Grondwet biedt om de commissaris van de Koningin als rijksorgaan in te schakelen.

Toezicht in de koude fase

Allereerst betreft het de bevoegdheid om het bestuur van een veiligheidsregio in de voorbereidende fase een aanwijzing te kunnen geven, indien de taakuitvoering in die veiligheidsregio tekortschiet. Het gaat daarbij om een bevoegdheid welke voortvloeit uit het toezicht dat, in lijn met de instemmende reactie van de commissie Oosting op de doorlichting van het interbestuurlijk toezichtarrangement in het wetsvoorstel, door het Rijk op de veiligheidsregio's wordt uitgeoefend. De commissaris van de Koningin zal een belangrijke rol vervullen in het rijkstoezicht als vooruitgeschoven post van de Minister van BZK en daartoe nauw samenwerken met de IOOV die onder ministeriële verantwoordelijkheid met het signalerend toezicht is belast. Zo zal de commissaris zijn inbreng kunnen leveren voordat het werkplan van de IOOV door de minister wordt vastgesteld en ontvangt hij net als de minister de rapportages van de IOOV. Voor de praktijk van het toezicht betekent dit dat, zodra de bevindingen van de IOOV aanleiding geven tot zorgen over de taakuitvoering van een veiligheidsregio resp. de taakuitvoering van lokale brandweerkorpsen, de commissaris van de Koningin het functioneren van de veiligheidsregio's in zijn ambtsgebied nauwgezet volgt en een actieve rol vervult. Indien de IOOV bij de uitoefening van het signalerend toezicht constateert dat er tekortkomingen zijn, wordt dit aan de minister en de commissaris van de Koningin gerapporteerd. De veiligheidsregio dient vervolgens, in overleg met de IOOV en zo nodig in overleg met de commissaris van de Koningin, een verbeterplan op te stellen dat reëel uitzicht biedt op het binnen redelijke termijn wegnemen van de tekortkomingen. De IOOV beoordeelt de kwaliteit van het verbeterplan, volgt de uitvoering en rapporteert daarover aan de minister en de commissaris van de Koningin. Indien de rapportage van de IOOV over de uitvoering van het verbeterplan daartoe aanleiding geeft, zal de commissaris van de Koningin bestuurlijk overleg voeren ten einde het bestuur van de veiligheidsregio ertoe te bewegen om het verbeterplan conform de gemaakte afspraken uit te voeren. In het geval de veiligheidsregio in gebreke zou blijven om het verbeterplan uit te voeren, dan komt als uiterste middel het geven van een aanwijzing door de commissaris van de Koningin in beeld. Gelet op de omstandigheid dat hij de aanwijzingsbevoegdheid als rijksorgaan uitoefent, stemt de commissaris van de Koningin met de minister af wanneer dit middel wordt ingezet en wat de inhoud van de aanwijzing zal zijn. Alvorens de aanwijzing te geven, vindt overleg plaats met het bestuur van de veiligheidsregio. Op de hiervoor beschreven wijze zal de commissaris van de Koningin als rijksorgaan een bijdrage leveren aan het borgen van de kwaliteit van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Om deze rol in het kader van het toezicht goed te kunnen vervullen wordt de bestuurlijke informatiepositie van de commissaris van de Koningin versterkt. Daartoe wordt de informatieplicht van de voorzitter van de veiligheidsregio richting de commissaris van de Koningin en de minister in het wetsvoorstel verbreed tot de koude fase en wordt voorzien in een liaisonfunctie in het bestuur van de veiligheidsregio.

Aanwijzingsbevoegdheid in warme fase

Het hiervoor bedoelde overleg heeft in de tweede plaats aanleiding gegeven tot heroverweging van het stelsel van aanwijzingsbevoegdheden ten tijde van rampen en crises (warme fase). Daarbij is geconcludeerd dat bij calamiteiten van meer dan plaatselijke betekenis een nader onderscheid wenselijk is tussen calamiteiten waarvan de betekenis het regionale niveau niet overstijgt en calamiteiten waarbij dat wél het geval is, bijvoorbeeld omdat bovenregionale of nationale belangen in het geding zijn of omdat het gaat om een landsgrensoverschrijdende calamiteit. Voorts is geconcludeerd dat de positie van de voorzitter van de veiligheidsregio, belast met de uitoefening van het bovenlokale eenhoofdig gezag bij calamiteiten die het regionale niveau niet over-

stijgen eenduidig dient te zijn. Dat houdt in dat de voorzitter in een dergelijke situatie over dezelfde bevoegdheden moet beschikken als bij een lokale ramp of crisis. Daaraan ligt de overweging ten grondslag dat het enkele feit dat een calamiteit een gebied treft dat doorsneden wordt door gemeentegrenzen geen weerslag mag hebben op de slagvaardigheid van de bestrijding van die calamiteit. Zoals de burgemeester bij een lokale ramp of crisis het opperbevel/gezag heeft, zo moet ook de voorzitter van de veiligheidsregio in staat worden gesteld slagvaardig bovenlokaal gezag uit te oefenen bij een bovengemeentelijke calamiteit die van gelijke orde is. Bij nota van wijziging is daarom het aan artikel 12 van de Wet rampen zware ongevallen ontleende artikel 35 vervallen, op grond waarvan de commissaris van de Koningin als provinciaal orgaan in een dergelijke situatie aanwijzingen kon geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Daarbij past evenwel de kanttekening dat de in het RBT zitting hebbende burgemeesters van de getroffen gemeenten door de voorzitter van de veiligheidsregio in zijn hoedanigheid van voorzitter van het RBT moeten worden geconsulteerd voordat hij besluiten neemt. Die consultatie is van belang omdat de burgemeesters hun inbreng moeten kunnen leveren en de belangen van hun gemeente moeten kunnen vertegenwoordigen. Een goede samenwerking in het RBT is daarom essentieel, zowel met het oog op de kwaliteit van de besluiten als voor het draagvlak daarvan. Het is om die reden dat de commissaris van de Koningin als rijksorgaan de taak krijgt om – daarover geïnformeerd door de voorzitter van het RBT – op die samenwerking toe te zien en de leden van het RBT, zowel de voorzitter als de in het RBT zitting hebbende burgemeesters (en rijksheren), daarop zo nodig aan te spreken. Deze bevoegdheid van de commissaris heeft dus niet de strekking om te interveniëren in het tijdens de bovengemeentelijke ramp of crisis te voeren beleid of de door de voorzitter genomen besluiten, maar is gericht op de bestuurlijke verhoudingen in het RBT en laat derhalve de positie van de voorzitter onverlet. Deze taak van de commissaris van de Koningin sluit aan bij de taak die hij van oudsher als rijksorgaan heeft om toe te zien op de horizontale en verticale samenwerking tussen alle betrokkenen bij de civiele verdediging (artikel 182, eerste lid, onder d, Provinciewet jo artikel 2 Ambtsinstructie).

Ten aanzien van de calamiteiten van meer dan regionale of nationale betekenis, is op basis van het bedoelde overleg geconcludeerd dat in dergelijke situaties moet worden voorzien in een rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van het Rijk, waarmee het in de regio's te voeren beleid kan worden gestuurd indien bovenregionale of (inter)nationale belangen dat vergen. De in artikel 36 van het wetsvoorstel geregelde aanwijzingsbevoegdheid, die is geënt op artikel 13 van de Wet rampen en zware ongevallen, maakt uitsluitend indirecte sturing door het Rijk mogelijk, namelijk door de commissaris van de Koningin aanwijzingen te geven, die deze vervolgens moet vertalen in aanwijzingen aan de regio. Bovendien treedt de commissaris van de Koningin daarbij op als provinciaal orgaan. De heldere en eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling die met onderhavig wetsvoorstel wordt beoogd vergt dat er bij dergelijke calamiteiten een enkelvoudige lijn wordt gecreëerd tussen het rijksniveau en de veiligheidsregio. Daartoe wordt in bijgevoegde nota van wijziging een rechtstreekse aanwijzingsbevoegdheid van het Rijk geïntroduceerd welke, net als de aanwijzingsbevoegdheid in de koude fase, door de commissaris van de Koningin als rijksorgaan, dat wil zeggen onder politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zal worden uitgeoefend.

Bestuurlijke afwikkeling na de uitoefening van bovenlokaal gezag

De laatste fase waarin een rol van de commissaris van de Koningin is voorzien, betreft de bestuurlijke afwikkeling na een calamiteit van meer dan plaatselijke betekenis. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in een bijzondere procedure in geval een burgemeester in het RBT schriftelijk bezwaar

heeft doen aantekenen tegen een besluit van de voorzitter, omdat hij van oordeel was dat het besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt (art. 34, vierde lid). Bij gebreke van een algemeen vertegenwoordigend orgaan op de schaal van het gebied waarin de calamiteit van meer dan plaatselijke betekenis zich heeft voltrokken, voorziet het wetsvoorstel in een procedure waarin de voorzitter van de veiligheidsregio in de betreffende gemeenteraad desgevraagd inlichtingen verschaft over een besluit waartegen de burgemeester van die gemeente in het RBT schriftelijk bezwaar heeft doen aantekenen. De desbetreffende gemeenteraad kan de voorzitter hem daartoe uitnodigen, maar kan geen politieke consequenties verbinden aan een (mogelijk) afkeurend oordeel. In dat geval kan de gemeenteraad het afkeurend oordeel over het besluit van de voorzitter aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorleggen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is immers het orgaan dat de voorzitter van de veiligheidsregio heeft voorgedragen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal naar aanleiding van het ingezonden bezwaar moeten beoordelen of de voorzitter zich als voorzitter van het RBT adequaat van zijn taak heeft gekweten. Indien de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot het oordeel komt dat de voorzitter bij de uitoefening van zijn gezagsrol zodanige fouten heeft gemaakt die niet zonder gevolgen kunnen blijven, kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hem als korpsbeheerder ontslaan. Daarmee komt tevens een einde aan zijn voorzitterschap van de veiligheidsregio (art. 10, tweede lid). Omdat de voorzitter van het RBT bij een ramp of crisis belangen moet afwegen die het belang van elk van de afzonderlijke bij de calamiteit betrokken gemeenten te boven gaat, zal de minister bij zijn oordeelsvorming niet alleen gewicht toekennen aan het oordeel van de gemeenteraad, maar alle relevante feiten en omstandigheden moeten meewegen. Ten behoeve van de oordeelsvorming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de commissaris van de Koningin (als rijksorgaan) een belangrijke rol kunnen vervullen. De commissaris van de Koningin volgt immers de gebeurtenissen en de besluitvorming bij een calamiteit in zijn ambtsgebied. Het ligt daarom bij nader inzien in de rede de commissaris van de Koningin (als rijksorgaan) een formele rol te geven in deze bestuurlijke procedure. Deze bestaat eruit dat hij verslag van zijn bevindingen uitbrengt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor alle hiervoor beschreven taken die de commissaris van de Koningin als rijksorgaan gaat vervullen geldt dat daarover nadere regels zullen worden gesteld in de Ambtsinstructie, waarin alle regels zijn samengebracht met betrekking tot de taken die de commissaris van de Koningin op grond van artikel 126 Grondwet vervult. Om duidelijk te maken dat het bij de bedoelde taken gaat om rijkstaken van de commissaris is in de desbetreffende artikelen van onderhavig wetsvoorstel bepaald dat de commissaris de aldaar geregelde taak «verricht volgens een door de regering gegeven ambtsinstructie».

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich de rol van de voorzitter van de veiligheidsregio tijdens bovengemeentelijke calamiteiten goed voorstellen. Deze persoon is ook in de dagelijkse gang van zaken verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en de brandweezorg, heeft veel ervaring met het bestuurlijk aansturen van de hulpdiensten en ook is er door bundeling met de functie van korpsbeheerder sprake van eenhoofdige leiding. Uiteraard hebben deze leden ook begrip voor de aarzelingen die er zijn om de voorzitter van de veiligheidsregio doorzettingsmacht te geven. Daarom is het goed dat de commissaris van de Koningin zijn aanwijzingsbevoegdheid behoudt. Die stelt hem in staat om op iets meer afstand de ontwikkelingen gade te slaan en in te grijpen wanneer er

belangen in het gedrang dreigen te komen. Ook bij de aanwijzing door de minister heeft de commissaris van de Koningin een uitdrukkelijke rol. De argumenten om de functie van voorzitter van de veiligheidsregio samen te laten vallen met die van korpsbeheerder en aan deze persoon doorzettingsmacht te geven bij bovengemeentelijke calamiteiten overtuigen de leden van de PvdA-fractie. Wel zien deze leden twee plaatsen waar in de praktijk de provincie en de commissaris van de Koningin op dit moment een belangrijke rol vervullen bij de bestrijding van calamiteiten. De bijzondere fysieke situatie in Zeeland en op de Friese Waddeneilanden speelt daarbij een belangrijke rol. De leden van de PvdA-fractie willen graag vernemen of er ruimte is om deze bestaande situatie te handhaven. Met verwijzing naar mijn reactie op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie in paragraaf 3.2 herhaal ik dat de personele unie tussen de voorzitter van de politieregio (korpsbeheerder) en de voorzitter van de veiligheidsregio een kernelement is van dit wetsvoorstel. Dat geldt niet alleen de koude fase, maar ook de warme fase. Het is essentieel dat degene die als voorzitter in de preparatiefase een centrale rol vervult dat ook doet in de responsfase. Daarbij komt dat er op die wijze kan worden gewerkt met een team dat op elkaar is ingespeeld.

Er is geen ruimte om de situatie in Zeeland en op de Waddeneilanden te handhaven. De rol die de commissaris van de Koningin in deze gebieden op dit moment in de rampenplannen vervult, is conform de Wet rampen en zware ongevallen. Er is geen sprake van een bijzondere situatie. In het wetsvoorstel vervult de voorzitter van de veiligheidsregio deze rol. In het rampenplan voor de Waddenzee zijn nu afspraken vastgelegd tussen de provincies Noord-Holland, Friesland en Groningen over de coördinatie bij bovenprovinciale incidenten. Deze afspraken moeten worden vervangen door afspraken over de bovenregionale coördinatie tussen de veiligheidsregio's Noord-Holland Noord, Friesland en Groningen.

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie is de verantwoordelijkheidsverdeling en doorzettingsmacht bij bovenregionale rampen nog onvoldoende geregeld. Erg veel wordt overgelaten aan onderling overleg en afspraken, terwijl het bij uitstek een moment voor competentiestrijd kan zijn en snel en adequaat handelen geboden is. Deze leden horen graag mijn visie en hoe competentiestrijd kan worden voorkomen. Voorts vragen zij of ik uitgebreidere regels wenselijk acht.

Ik vertrouw erop dat de zorgen die de leden van de PvdA-fractie naar voren brengen over de onvolledige regeling van de verantwoordelijkheidsverdeling en doorzettingsmacht bij bovenregionale rampen wordt weggenomen bij kennisneming van de veranderingen die het wetsvoorstel in bijgevoegde nota van wijziging zijn aangebracht en die in het begin van deze paragraaf in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie zijn toegelicht.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat indien er op het gebied van de openbare orde stagnatie optreedt bij de rampenbestrijding of crisisbeheersing, de minister aan de commissaris van de Koningin een aanwijzing kan geven over het te voeren beleid, die op zijn beurt een aanwijzing kan geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Zij vragen waarom voor deze constructie gekozen is en of het niet sneller en efficiënter is om de mogelijkheid te creëren dat de minister rechtstreeks een aanwijzing kan geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

In reactie op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de introductie van het bovenlokaal gezag aan het begin van deze paragraaf is ingegaan op de wijzigingen die in de bijgevoegde nota van wijziging in het stelsel van aanwijzingsbevoegdheden zijn aangebracht, met inbegrip van de aanwijzingsbevoegdheid door de rijksoverheid. Korthedshalve zij daarnaar verwezen.

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting op het commentaar van de Raad van State dat de gezags-, uitvoerings- en verantwoordelijkheidslijn duidelijker en eenduidiger moet. Zij vragen in hoeverre de interpretatie van de motie Cornielje en de invulling in het wetsvoorstel – waarbij sprake is van én de bovenlokale voorzitter met gezag en doorzettingmacht én de commissaris van de Koningin die deze voorzitter aanwijzingen kan geven in de koude en warme fase – tegemoet komt aan dit commentaar van de Raad van State.

Naar mijn mening is de winst van onderhavig wetsvoorstel dat ordening en uniformering wordt aangebracht in de basisstructuur van het stelsel en daardoor een noodzakelijke voorwaarde wordt vervuld voor kwaliteitsverbetering. Daarbij moet worden bedacht dat rampen en crises vele verschijningsvormen kennen en dus ook heel veel mogelijk betrokken partijen. Dit brengt mee dat het reduceren van complexiteit zijn grenzen heeft. De (verdere) regionalisering van het beheer van de bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken diensten, de concentratie van het toezicht bij het Rijk waarbij de commissaris van de Koningin als rijksorgaan een belangrijke signalerende, stimulerende en zo nodig corrigerende rol vervult én de wettelijke verankering van de bestuurlijke organisatie bij bovengemeentelijke incidenten door de invoering van eenhoofdig bovenlokaal gezag, dragen allemaal bij aan duidelijker en eenduidiger gezags-, uitvoerings- en verantwoordingslijnen. De overeenkomstig het advies van de Raad van State vormgegeven doorzettingmacht, in de vorm van het bovenlokaal gezag, draagt daaraan bij omdat een heldere bevelslijn wordt gecreëerd tussen de voorzitter van het RBT en de regionaal operationeel leider en daardoor heeft de regionaal operationeel leider op zijn beurt één bestuurlijk aanspreekpunt.

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag verschillende termen die betrekking hebben op de opschaling. Zij vragen nadere opheldering over de volgende onduidelijkheden die bij hen nog steeds bestaan.

De door de leden van de VVD-fractie genoemde onduidelijkheden worden hieronder puntsgewijs besproken.

- Wat wordt precies verstaan onder «meer dan plaatselijke betekenis». Het begrip «meer dan plaatselijke betekenis» is ontleend aan het huidige artikel 12 Wrzo. Een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis is een gebeurtenis of situatie die meer dan één gemeente treft respectievelijk gevolgen heeft voor meer dan één gemeente en daarom maatregelen vraagt die zich niet tot het grondgebied van één gemeente beperken.
- Dient «bovenlokaal» (art. 33) uitgelegd te worden als «grensoverschrijdend» dan wel «noodzaak tot bijstand» dan wel «wenselijkheid tot opschaling in verband met de ernst van de ramp of crisis»? Het begrip bovenlokaal komt in artikel 33 niet voor, wel het hiervoor besproken begrip «van meer dan plaatselijke betekenis». Het begrip bovenlokaal wordt in de toelichting als synoniem gebruikt voor «van meer dan plaatselijke betekenis» in de passages waarin wordt gesproken over het eenhoofdig bovenlokaal gezag. Een bovenlokale ramp of crisis levert niet altijd een noodzaak tot bijstand op. Of opschaling nodig is hangt af van de aard en omvang van de bovenlokale ramp of crisis.
- Heeft een verzoek om bijstand van een burgemeester binnen de regio altijd opschaling tot gevolg?
Opschaling is het proces waarbij de juiste hoeveelheid mensen en middelen ter beschikking komt voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de acute fase. Het proces omvat het activeren van de

benodigde mensen en middelen en het afstemmen van de wijze van aansturing hiervan: de overgang van de normale situatie waarin dagelijkse zorg wordt geleverd door de afzonderlijke hulpdiensten naar de multidisciplinaire crisissituatie. Ook het waarschuwen van de relevante crisispartners en het activeren van afspraken over steunverlening en bijstand behoort tot dit proces. Dit proces staat beschreven in het regionale crisisplan. Afhankelijk van de afspraken kan iedere burgemeester (delen van) dit plan activeren. Het is daarbij raadzaam dat in of na overleg met de voorzitter te doen, maar deze in elk geval te waarschuwen na het activeren. Een en ander is afhankelijk van het type ramp of crisis dat zich voordoet. Als de ramp zich lokaal voltrekt, voert de burgemeester het opperbevel. Als het gaat om een calamiteit met een bovenlokaal karakter of een die zich als zodanig ontwikkelt of dreigt te ontwikkelen, roept de voorzitter het RBT bijeen.

Voor de opschaling wordt op dit moment in alle regio's gebruik gemaakt van de gecoördineerde regionale incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP) zoals die in 2005 door de toenmalige Veiligheidskoepel is vastgesteld. In september 2006 heeft mijn ambtsvoorganger deze procedure per circulaire breed verspreid¹. GRIP voorziet in een procedure waarbij afhankelijk van de aard en omvang van een incident een bepaalde structuur voor de commandovoering van de operationele eenheden en de bestuurlijke aansturing van een incident in werking wordt gesteld. In paragraaf 5.1 wordt daarop nader ingegaan.

- Is er, indien wordt opgeschaald, altijd sprake van «meer dan plaatselijke betekenis» en zal diensgevolge de voorzitter van de veiligheidsregio het gezag voeren? Dit ondanks het feit dat het een strikt lokale ramp betreft?

Het feit dat wordt opgeschaald wil niet altijd zeggen dat er sprake is van een calamiteit van meer dan plaatselijke betekenis. Dat laatste is van belang om te bepalen of de voorzitter het gezag overneemt. Opschaling is een middel om de operationele organisatie en de aansturing daarvan af te stemmen op de omvang van het incident.

- Zou op basis van voorliggend wetsvoorstel de Nieuwjaarsbrand in Volendam en de vuurwerkkramp in Enschede aangemerkt dienen te worden als bovenlokaal, waarbij de voorzitter van de veiligheidsregio doorzettingsmacht zou zijn toegekend?

Voor beide gebeurtenissen geldt dat het om lokale calamiteiten ging. Ook op basis van voorliggend wetsvoorstel zou het gezag/opperbevel dus bij de burgemeester berusten.

- Kan de voorzitter van de veiligheidsregio zelf besluiten tot opschaling, wanneer hij meent dat de ramp van meer dan plaatselijke betekenis is, en hiermee het gezag «overnemen» van de lokale burgemeester? Zo ja, in welke omstandigheden en in welke situaties?

Of sprake is van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, wordt primair beoordeeld op basis van de beschikbare operationele informatie. Dat wil echter niet zeggen dat die operationele informatie onder de mogelijk chaotische omstandigheden van een ramp of crisis altijd eenduidig is. In het overleg tussen de operationeel leidinggevende en de verantwoordelijke bestuurder wordt bezien of (nog steeds) sprake is van een lokaal incident dan wel van een calamiteit van meer dan plaatselijke betekenis. Daarbij zal het bestuurlijk oordeel de doorslag moeten geven. Het eindoordeel is aan de voorzitter van de veiligheidsregio, omdat hij de bevoegdheid heeft een RBT bijeen te roepen. Mocht vervolgens blijken dat dit niet nodig was omdat uit nieuwe informatie blijkt dat de situatie is gewijzigd of te ongunstig was beoordeeld, dan kan de voorzitter van de veiligheidsregio het RBT weer ontbinden.

¹ Circulaire Ministerie BZK, 11 september 2006, kenmerk 2006-0000217470.

- In hoeverre verschilt het voeren van «opperbevel» van termen als «gezag» en/of doorzettingsmacht en/of beslissingsbevoegdheid? Opperbevel en gezag zijn wettelijke termen. Opperbevel ziet op de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de bestrijding van een ramp. Dit is thans opgenomen in artikel 11 van de Wrzo en keert in voorliggend wetsvoorstel terug in artikel 4a. Op grond van zijn opperbevel kan de burgemeester aanwijzingen geven aan al diegenen die aan de bestrijding deelnemen. Opperbevel houdt in dat de burgemeester bij de bestrijding van een ramp bevelen kan geven aan diensten en organisaties die onder normale omstandigheden niet aan hem ondergeschikt zijn. Het opperbevel schept dus een hiërarchische relatie tussen de burgemeester en al diegenen die bij de bestrijding van een ramp zijn betrokken, ongeacht de verhouding die de burgemeester onder normale omstandigheden met hen heeft. Het opperbevel is te beschouwen als een nadere invulling van de noodbevoegdheden van de burgemeester op grond van de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet.
Gezag drukt de verantwoordelijkheid uit van de burgemeester voor het optreden van de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde (art. 12 Politiewet 1993). Omdat de burgemeester op vergelijkbare wijze verantwoordelijk is voor de taakuitvoering van de brandweer wordt de term gezag ook voor die verantwoordelijkheid van de burgemeester gebruikt, waar tot nu toe eveneens het begrip opperbevel werd gebruikt. Dit is bij de eerste nota van wijziging in artikel 4 van het wetsvoorstel vastgelegd (Onderdelen D en E).
De begrippen opperbevel en gezag hebben met elkaar gemeen dat zij eenhoofdige leiding impliceren, in casu van de burgemeester.
De term doorzettingsmacht is geen wettelijke term en ook geen juridisch geïkt begrip. Het wordt in de discussie over de in het onderhavige wetsvoorstel geregelde materie zowel gekoppeld aan het eenhoofdige bovenlokaal gezag van de voorzitter van de veiligheidsregio als aan de bevoegdheid van de commissaris van de Koningin om de voorzitter van de veiligheidsregio een aanwijzing te geven. Ik geef er de voorkeur aan om wettelijke begrippen te gebruiken omdat het gaat om de aard van de concrete bevoegdheden.
Het begrip beslissingsbevoegdheid is evenmin een wettelijk begrip. Het is een neutraal, kleurloos begrip omdat het geen enkele indicatie geeft over de aard van de bevoegdheden waarop wordt gedoeld. Dat betekent dat elke bevoegdheid eronder valt.

Ook ten aanzien van de aanwijzingsbevoegdheid bestaan bij de leden van de VVD-fractie nog onduidelijkheden. Zij vragen of het klopt dat de commissaris van de Koningin de voorzitter van de veiligheidsregio te allen tijde (koude en warme fase) aanwijzingen kan geven ten aanzien van het gehele spectrum van (voorbereiding op) rampenbestrijding en crisisbeheersing. Ook vragen zij in hoeverre de voorzitter hiertegen bezwaar kan aantekenen en wat de mogelijke consequenties zijn van het niet opvolgen van een aanwijzing. Deze leden zouden middels een aantal uitgewerkte voorbeelden aangegeven willen zien wat nu precies de rol van de commissaris van de Koningin is in de warme fase.
Naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie is hierboven uitgebreid ingegaan op de rol van de commissaris van de Koningin en de aanvullingen die ter zake in bijgevoegde nota van wijziging zijn aangebracht in verband met de verdere uitwerking daarvan.

De leden van de VVD-fractie vragen om nader inzicht te krijgen in de mogelijke inhoud van de aanwijzing van respectievelijk de commissaris van de Koningin dan wel de minister. Zij vragen voorts aan de hand van een aantal voorbeelden van crisissituaties te beschrijven welke inhoud dergelijke aanwijzingen kunnen hebben. Bij een bovenlokale ramp of

crisis zal de voorzitter een RBT bijeen roepen. De bevoegdheden waarover de voorzitter dan beschikt, betreffen het domein van de handhaving van de openbare orde. Dit betekent dat een aanwijzing van de commissaris van de Koningin zich richt op dat domein. Zo kan in geval van een verschil in aanpak van een ramp of crisis die zich in meer dan één regio manifesteert, aanleiding zijn voor de commissaris van de Koningin om hier een aanwijzing te geven, gericht op de door de voorzitters te voeren beleid en de in dat verband door hen te nemen besluiten. De aanwijzing kan dan gebaseerd zijn op het regio-overstijgende beeld dat de commissaris van de Koningin heeft van de situatie.

Een ander voorbeeld is de aanwijzing gericht op de samenstelling van het RBT (toevoegen van een functionaris) of het ondernemen van actie bij het uitblijven daarvan.

De leden van de VVD-fractie vragen of, behalve de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de commissaris van de Koningin, ook sectorministers en/of rijksheren aanwijzingen kunnen geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio, en indien dit het geval is, wat de reikwijdte daarvan is.

Behalve de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de commissaris van de Koningin zijn er geen andere bestuursorganen die de voorzitter van de veiligheidsregio aanwijzingen kunnen geven over het inzake de rampenbestrijding of crisisbeheersing te voeren beleid op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Wat de leden van de ChristenUnie-fractie betreft maakt de nota naar aanleiding van het verslag onvoldoende duidelijk waarom de doorzetting-smacht, die op zichzelf door deze leden niet wordt bestreden, noodzakelijkerwijs bij de superburgemeester dient te liggen. Voor hen is niet overtuigend genoeg aangetoond dat het gezien de huidige positie van de commissaris van de Koningin, als primus inter pares met een directe democratische legitimatie, onmogelijk is hem doorzetting-smacht te geven.

Uit de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie leid ik af dat zij het door de Raad van State bepleite eenhoofdig bovenlokaal gezag kunnen onderschrijven, maar er de voorkeur aan geven om dat gezag aan de commissaris van de Koningin toe te kennen. Naar mijn mening ligt het in de rede om de voorzitter van de veiligheidsregio daarmee te belasten omdat hij als burgemeester vertrouwd is met het uitoefenen van deze bevoegdheden en als korpsbeheerder onderdeel is van de functionele verhoudingen die voor de uitoefening van deze bevoegdheden bij een ramp of crisis van belang zijn. Voor de commissaris van de Koningin geldt dit niet. De vaste relatiepatronen tussen sleutelfiguren zijn in situaties waarin onder spanning moet worden gewerkt, essentieel om goed te kunnen samenwerken en slagvaardig te kunnen handelen. De voorzitter van de veiligheidsregio speelt bovendien een belangrijke rol in de voorbereiding (koude fase), die zich terugbetaalt in de warme fase. Het ligt om al deze redenen niet voor de hand om bij een deel van de rampen en crisis een geheel nieuwe speler in het veld te brengen en hem bovendien met de zwaarste verantwoordelijkheid te belasten.

Van betekenis is uiteraard het vraagstuk van de democratische legitimatie van de voorzitter van de veiligheidsregio en het afleggen van verantwoording over zijn optreden als bovenlokaal gezagsdrager. De in het wetsvoorstel opgenomen regeling acht ik zonder meer te verdedigen. Deze handhaaft het uitgangspunt dat lokale gezagsbevoegdheden door een lokale bestuurder (een burgemeester) worden uitgeoefend en dat de verantwoording daarover primair in de gemeenteraden plaatsvindt. Het eindoordeel over een geschil ten aanzien van de uitoefening van gezagsbevoegdheden tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en een of meer burgemeesters in het RBT respectievelijk de raden van de desbetref-

fende gemeenten, wordt beslecht door het orgaan dat de voorzitter van de veiligheidsregio heeft benoemd en dat op rijksniveau relevante bevoegdheden heeft, de Minister van BZK. Zoals hiervoor is aangegeven zal de commissaris van de Koningin een formele rol vervullen bij de voorbereiding van het oordeel van de Minister van BZK.

Het toekennen van bovenlokaal gezag aan de commissaris van de Koningin, uitsluitend, omdat dan formeel gesproken verantwoording kan worden afgelegd aan een democratisch gekozen orgaan (provinciale staten), levert naar mijn mening een onbevredigende verantwoordelijkheidsverdeling op. Een consequente uitwerking daarvan brengt mee dat zowel de gemeenteraden als de Minister van BZK in de afwikkeling slechts een bescheiden rol vervullen.

Verantwoordingsplicht

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is de opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag dat provinciale staten geen ervaring hebben als het gaat om mogelijke controle op de uitvoering van gezagsbevoegdheden, een diskwalificatie. Verderop in de nota naar aanleiding van het verslag wordt aangegeven dat provinciale staten wel controle hebben op de uitvoering van de aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris van de Koningin. De aan het woord zijnde leden vragen wat precies het verschil is en waar de opvatting op is gebaseerd dat de controle in de ene situatie niet en in een min of meer vergelijkbare andere situatie wel mogelijk is, waarbij zij in het antwoord graag een duidelijk onderscheid tussen beide voorbeelden verwoord zien.

De opmerking dat provinciale staten geen ervaring hebben met controle op de uitoefening van gezagsbevoegdheden is een zuiver feitelijke constatering en houdt geen diskwalificatie in. De commissaris van de Koningin heeft op OOV-terrein immers geen wettelijke bevoegdheden, die vergelijkbaar zijn met die van de burgemeester. Voor een goed begrip voeg ik daaraan toe dat de passage waaraan de leden van de CDA-fractie refereren, deel uitmaakt van het antwoord op een vraag uit het verslag van de leden de SP-fractie, die bepleitten het eenhoofdig bovenlokaal gezag aan de commissaris van de Koningin toe te kennen, ten einde zeker te stellen dat verantwoording kan worden afgelegd aan een algemeen vertegenwoordigend orgaan. De kern van het antwoord op die vraag was dat dit alternatief over zijn doel heen schiet omdat daarmee de verantwoording over de uitoefening van lokale gezagsbevoegdheden geheel aan de invloed van de betrokken gemeenteraden wordt onttrokken, terwijl deze primair daar hoort plaats te vinden. De regeling die in artikel 34 wordt getroffen voorziet daarin, met dien verstande dat aan de afzonderlijke gemeenteraden geen finaal oordeel toekomt over het functioneren van de voorzitter van de veiligheidsregio als voorzitter van het RBT. Dat is naar mijn oordeel echter zonder meer verdedigbaar omdat bij een calamiteit van meer dan plaatselijke betekenis alle belangen in beschouwing moeten worden genomen, niet alleen de belangen van de afzonderlijke gemeenten. Het eindoordeel over het functioneren van de voorzitter van de veiligheidsregio komt daarom toe aan het orgaan dat hem als korpsbeheerder/voorzitter veiligheidsregio heeft aangesteld en dat op rijksniveau belangrijke verantwoordelijkheden op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft, de Minister van BZK. Ik ben het niet eens met de leden van de CDA-fractie dat er sprake is van min of meer vergelijkbare situaties. Er is naar mijn mening een groot verschil tussen het zelf uitoefenen van deze gezagsbevoegdheden en het geven van een aanwijzing over het met toepassing van deze bevoegdheden te voeren beleid. In de eerste situatie is de betrokken bestuurder zelf aan zet en dient hij, na ruggespraak en zoveel mogelijk in overstemming met de burgemeesters van de getroffen gemeenten, het beleid uit te stippelen en keuzes te maken. In de tweede situatie is sprake van een reactieve activiteit, waarbij een aanwijzing alleen aan de orde is als de

voorzitter van de veiligheidsregio onvoldoende oog heeft voor relevante belangen. Dat kan tot uitdrukking komen in een gebrek aan besluitvaardigheid, maar ook in een te grote besluitvaardigheid die onvoldoende ruimte biedt voor een zorgvuldige afweging. De commissaris van de Koningin kan dan op een zekere afstand, maar voorzien van alle relevante informatie, corrigerend optreden, zonder zelf te treden in de rol van gezagsdrager.

De aanwijzingsbevoegdheden zoals deze thans in het wetsvoorstel worden vormgegeven, worden uitgeoefend door de commissaris van de Koningin als rijksorgaan. Dat betekent dat de Minister van BZK aan de Tweede Kamer verantwoording verschuldigd is voor de door de commissaris van de Koningin gegeven aanwijzingen en dat van een verantwoordingsrelatie jegens provinciale staten geen sprake is.

De leden van de CDA-fractie vragen of het feit dat voor de democratische controle van belang is of de burgemeester ten aanzien van de bestreden besluitvorming schriftelijk bezwaar heeft gemaakt tegen het voorgenomen besluit, niet leidt tot een geweldige administratieve lastenverzwaring en juridificering rondom de besluitvorming. Burgemeesters zullen immers bij de minste twijfel omtrent de besluitvorming schriftelijk bezwaar maken om op deze manier hun positie ten opzichte van hun gemeenteraad veilig te stellen. Zij vragen of dit niet een feitelijk onmogelijke weg is en of de commissaris van de Koningin hier geen wettelijk vastgelegde arbitrerende rol kan krijgen.

De vrees voor een geweldige administratieve lastenverzwaring acht ik ongegrond. Het gaat hier om situaties die zelden voorkomen en om een geringe last. De voorspelling die de leden van de CDA-fractie doen over het gedrag van burgemeesters in een dergelijke situatie deel ik niet. Mijn inschatting is een andere. Ik verwacht dat burgemeesters in zo'n situatie zullen proberen om tot een eensluidend oordeel te komen. Eensgezindheid is een belangrijke waarde als het hoofd moet worden geboden aan moeilijke omstandigheden. Voorts verwacht ik dat de voorzitter van de veiligheidsregio veel waarde zal hechten aan het oordeel van de burgemeesters van de getroffen gemeenten en dus zoveel mogelijk zal willen handelen op basis van consensus. Bovendien zal in veel situaties de beschikbare operationele informatie de richting van het beleid bepalen respectievelijk het aantal handelingsmogelijkheden beperken. Daarmee is niet gezegd dat het mechanisme dat de leden van de CDA-fractie beschrijven niet zou kunnen voorkomen. De betrokken burgemeester zal op zo'n moment echter meewegen dat hij zich aan een op collegiaal draagvlak te baseren besluit onttrekt en dat achteraf ook nog maar moet blijken dat de verabsolutering van het belang van de eigen gemeente gelet op de zich voordoende situatie en de afloop van de calamiteit op basis van het door hem bestreden besluit, door de buitenwacht wordt begrepen. De inschatting van de leden van de CDA-fractie gaat er ten onrechte van uit dat burgemeesters en gemeenteraden in geval van een bovengemeentelijke ramp of crisis uitsluitend oog hebben voor het eigen belang.

De vrees voor juridificering ten slotte deel ik niet. Het begrip bezwaar heeft geen juridische betekenis in de zin van bezwaar- en beroepsprocedures. Het gaat hier om een bestuurlijke procedure die ertoe strekt om op ordentelijke wijze verantwoording af te leggen over de genomen besluiten. De rechter komt daar niet aan te pas.

De leden van de SP-fractie menen dat het geen schoonheidsprijs verdient dat een gemeenteraad de eigen burgemeester op de gebruikelijke wijze ter verantwoording kan roepen als hij geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen tegen de voorgenomen beslissing. Zij wijzen er op dat het zo kan zijn dat het RBT geen verkeerde beslissingen neemt, maar dat de voorzitter van de veiligheidsregio in de uitvoe-

ring wel degelijk fouten heeft gemaakt. De eigen burgemeester kan daar dan moeilijk op aangesproken worden. Deze leden zien op deze manier nog steeds een democratisch gat en vragen om in overleg met belanghebbenden te zoeken naar oplossingen die meer recht doen aan de controlerende en kaderstellende taak van de gemeenteraad.

Naar mijn mening kan een burgemeester door de eigen gemeenteraad alleen ter verantwoording worden geroepen voor de wijze waarop hij zich in het RBT heeft opgesteld. Als het besluit van de voorzitter van het RBT in overeenstemming was met de opvattingen van de in het RBT vertegenwoordigde burgemeesters, is er geen reden om af te wijken van de gebruikelijke wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Indien een burgemeester zich in het RBT tegen een voorgenomen besluit verzet omdat hij van oordeel is dat het besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt, dan is die reden er wel. Als de voorzitter van de veiligheidsregio als voorzitter van het RBT een dergelijk, zwaarwegend verzet van een burgemeester naast zich neerlegt, dient hij zich te verantwoorden jegens de gemeenteraad van de betrokken gemeente. Dat beschouw ik als een democratische plicht van de voorzitter van het RBT en een democratisch recht van de betrokken gemeenteraad. Een finaal oordeel over de handelwijze van de voorzitter van het RBT bij een bovengemeentelijke calamiteit ontstijgt naar zijn aard echter het belang van de afzonderlijke gemeenten. Vandaar dat de Minister van BZK dat oordeel toekomt..

Als zich de situatie voordoet dat een besluit niet omstreden was, maar vervolgens fouten zijn gemaakt in de uitvoering die de voorzitter van het RBT moeten worden toegerekend, zal beoordeeld moeten worden of de fouten van zodanige aard zijn dat zij niet zonder gevolgen kunnen blijven voor de voorzitter van de veiligheidsregio. De voorzitter van de veiligheidsregio is op grond van onderhavig wetsvoorstel in zo'n geval niet verplicht een toelichting te komen geven in de gemeenteraad. Het ligt echter in de rede dat hij dat in zo'n geval op vrijwillige basis zal doen.

Ook bij de leden van de ChristenUnie-fractie leven vragen ten aanzien van de verantwoordingsplicht. Zij vragen waarom niet dezelfde verantwoordingsstructuur kan worden gehandhaafd voor de commissaris van de Koningin met eindverantwoordelijkheid van provinciale staten, waarbij de verantwoordingsplicht aan provinciale staten niet alleen betrekking heeft op de wijze waarop de commissaris zijn aanwijzingsbevoegdheid heeft gebruikt maar ook op de wijze waarop hij zijn doorzettingsmacht heeft aangewend. Daarover kan hij volgens hen bovendien, net als de voorgestelde superburgemeester, verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Als dat onvoldoende oplevert kan volgens deze leden de provincie dan wel de minister op initiatief van de ontvreden gemeenteraad bekijken of de commissaris van de Koningin zijn verantwoordelijkheid voldoende heeft uitgeoefend.

In hun vraagstelling gaan de leden van de ChristenUnie-fractie ervan uit dat de commissaris van de Koningin zowel aanwijzingen kan geven als ook «doorzettingsmacht» heeft. Onduidelijk is wat de leden van de ChristenUnie-fractie in dit verband bedoelen met doorzettingsmacht. Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, wordt het begrip doorzettingsmacht zowel gebruikt voor het bovenlokaal eenhoofdige gezag als de aanwijzingsbevoegdheid van de commissaris van de Koningin. De vraagstelling van de leden van de ChristenUnie-fractie wekt de indruk dat beide bevoegdheden aan de commissaris van de Koningin worden toebedacht. Dat is niet goed met elkaar te rijmen. De aanwijzingsbevoegdheid van de commissaris van de Koningin heeft betrekking op de uitoefening van de lokale gezagsbevoegdheden, ongeacht de vraag of die door de afzonderlijke burgemeesters worden uitgeoefend (de situatie in de huidige wetgeving) dan wel door de voorzitter van de veiligheidsregio (in onderhavig wetsvoor-

stel). Indien het de bedoeling van de leden van de ChristenUnie-fractie is dat de commissaris optreedt als eenhoofdige bovenlokaal gezag (en niet de voorzitter van de veiligheidsregio), dan moet het gevolg daarvan zijn dat de commissaris zijn aanwijzingsbevoegdheid verliest. Hij kan immers niet zichzelf aanwijzingen geven.

Aannemende dat de leden van de ChristenUnie-fractie beogen dat de commissaris van de Koningin optreedt als bovenlokaal gezag, rijst de vraag wat zij op het oog hebben met de zinsnede dat de commissaris dan «net als de voorgestelde superburgemeester, verantwoording kan afleggen aan de gemeenteraad». Bedoelen zij daarmee dat overeenkomstig de regeling in het wetsvoorstel uitsluitend aan een gemeenteraad verantwoording behoeft te worden afgelegd als de burgemeester van de desbetreffende gemeente schriftelijk bezwaar heeft doen aantekenen tegen een voorgenomen besluit, in casu van de commissaris van de Koningin? Bij een bevestigend antwoord kan het afleggen van verantwoording aan provinciale staten pas zijn beslag krijgen nadat de commissaris van de Koningin en de burgemeesters die deel uitmaakten van het RBT schriftelijk verslag hebben uitgebracht over het verloop van de gebeurtenissen en de besluitvorming, en de commissaris van de Koningin in de desbetreffende gemeenteraad of gemeenteraden mondeling inlichtingen heeft verstrekt. Het zou naar mijn oordeel leiden tot een dubbele verantwoordingsstructuur, waarbij het vertegenwoordigend orgaan (provinciale staten) dat moet oordelen over het optreden van de commissaris van de Koningin, in een afwachterende positie wordt geplaatst. Dat is echter getuige de laatste zin van de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie ook de bedoeling, waar zij stellen: «als dat onvoldoende oplevert kan de provincie dan wel de minister vervolgens bekijken op initiatief van de ontevreden gemeenteraad, of de commissaris van de Koningin zijn verantwoordelijkheid voldoende heeft uitgeoefend». Niet alleen worden provinciale staten in een afwachterende positie geplaatst, ook is onduidelijk aan welk orgaan («de provincie, dan wel de minister») het finale oordeel over het optreden van de commissaris van de Koningin toekomt. Alles overziende, ben ik van mening dat het voorstel van deze leden geen duidelijke verantwoordelijkheden schept. Ik zou menen dat de consequentie van de keuze om de commissaris van de Koningin met het eenhoofdige gezag te belasten, zou moeten zijn dat provinciale staten haar rol als controleur ten volle moet kunnen waarmaken en haar daarbij geen beperkingen moeten worden opgelegd. Zoals ik eerder heb aangegeven acht ik het onwenselijk de commissaris van de Koningin met de uitoefening van lokale gezagsbevoegdheden te belasten. Als dit alternatief bovendien gepaard gaat met onheldere verantwoordingsrelaties, terwijl het motief voor het alternatief juist is om heldere verhoudingen te scheppen, wordt ook dat voordeel tenietgedaan.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de SP-fractie om met unanieme besluitvorming in de veiligheidsregio te werken ten einde uit te sluiten dat kleinere gemeenten ondergesneeuwd worden en van de vraag van de leden van de VVD-fractie om nader aan te geven waarom een goedkeuringsrecht van gemeenteraden ten aanzien van vastgestelde plannen achterwege kan blijven, zij verwezen naar het begin van hoofdstuk 4.

De rol van de provincie

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is de positie van de commissaris van de Koningin in het wetsvoorstel diffuus. Hij kan zowel in de koude als de warme fase aanwijzingen geven, maar meer dan artikel 33 ontbreekt als basis. Daarnaast behoudt hij de aanwijzingsbevoegdheid (art. 12 Wrzo), maar nu gericht op de voorzitter van de veiligheidsregio. Deze leden vragen of nader kan worden onderbouwd waarom ik de opvatting van het IPO dat deze bevoegdheid een dode letter is, niet deel. Voorts

stellen zij vragen over de informatiepositie van de commissaris van de Koningin.

Ik vertrouw er op dat de leden van de CDA-fractie, nadat zij hebben kennisgenomen van de wijzigingen die in bijgevoegde nota van wijziging in het wetsvoorstel zijn aangebracht, tot een ander oordeel komen. De uiteenzetting in het begin van dit hoofdstuk geeft naar mijn mening een helder beeld van de rol die de commissaris van de Koningin in de verschillende fasen vervult, met inbegrip van de informatiepositie die hij daartoe nodig heeft. Die uiteenzetting bevat ook de antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-fractie over de informatiepositie van de commissaris van de Koningin.

Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk of de gemeentesecretaris deel neemt aan het RBT en wat zijn rol/positie is binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zij vragen om een toelichting op dit punt. De gemeentesecretaris maakt geen deel uit van het RBT. Het RBT bestaat uit de voorzitter van de veiligheidsregio, de burgemeesters van de bedreigde of getroffen gemeenten en de hoofdofficier van justitie. De gemeentesecretaris is belast met het aansturen van het gemeentelijk apparaat bij rampen en crises. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bevolkingszorg. Zij verrichten onder meer de opvang en registratie van slachtoffers en verdreven bevolking, schade en het voorzien in primaire levensbehoeften.

4 Planvorming en advisering

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de gemeenteraden een actieve rol spelen bij het opstellen van het risicoprofiel, omdat zij een wettelijk gegarandeerde inbreng hebben. Zij hebben geen positie als het gaat om het goedkeuren van het beleidsplan en het crisisplan. Deze leden vragen waarom dit niet het geval is en welk bezwaar bestaat om dit alsnog te regelen. Ook vragen zij, met het oog op het amendement dat zij op dit punt overwegen, nader aan te scherpen waarom de gemeenteraden geen beroepsmogelijkheid krijgen tegen een vastgesteld beleidsplan. De leden van de SP-fractie zien in het kader van de democratische verantwoording als struikelblok dat, in weerwil van de pogingen van de veiligheidsbesturen om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen en een zo groot mogelijk draagvlak voor hun besluiten te creëren, niet is uit te sluiten dat kleinere gemeenten worden ondergesneeuwd. Zij hebben dan geen wettelijke mogelijkheid deze besluiten aan te vechten. Deze leden vragen of in dat licht unanieme besluitvorming een oplossing is, zoals in Wgr-constructies vaker het geval is.

De leden van de VVD-fractie maken uit de nota naar aanleiding van het verslag op dat democratische controle en verantwoording vooral vooraf plaatsvindt, bijvoorbeeld bij het opstellen van de plannen. Zij merken evenwel op dat de plannen worden vastgesteld zonder dat goedkeuring van de gemeenteraden nodig is en vragen of de planvorming niet kan resulteren in het consequent benadelen van bepaalde gemeenten, bijvoorbeeld omdat zij gelet op haar omvang weinig in de regio in te brengen hebben (materieel, inzet, kennis).

In reactie op deze vragen van de fracties van het CDA, de SP en de VVD wijs ik allereerst op de ambities die in het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's en het Beleidsplan crisisbeheersing 2004–2007 zijn verwoord. In deze nota's is geconstateerd dat de decentrale structuur voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing een nogal vrijblijvend karakter heeft en de slagkracht van de regionale besturen daardoor vaak onvoldoende is. Een van de dragende gedachten in de genoemde nota's is daarom dat de veiligheidsregio's hun taken voortvarend ter hand zouden moeten kunnen nemen. Het op een hoger plan brengen van de rampenbestrijding en crisisbeheersing vergt ambitie en bestuurskracht. Vandaar dat in de nota's

en in onderhavig wetsvoorstel is opgenomen dat in het veiligheidsbestuur met meerderheid van stemmen wordt beslist en dat bij het staken van de stemmen de stem van de voorzitter de doorslag geeft. Dat laat onverlet dat in de bestuurlijke praktijk alle inspanningen erop gericht zullen moeten zijn om tot een evenwichtig, voor alle leden aanvaardbaar besluit te komen. Een goed en evenwichtig besluit vergt afweging van alle relevante belangen, waaronder de belangen van elk van de deelnemende gemeenten. Een goed besluit is echter niet de optelsom van alle gerepresenteerde belangen. Het is daarom van belang dat niet de noodzaak tot unanimiteit ontstaat. Unanimiteit impliceert dat elk lid in feite een veto heeft en de besluitvorming kan vertragen en in het ergste geval zelfs volledig kan blokkeren. Ambitie en slagvaardigheid zijn dan ver te zoeken. Daarbij moet overigens worden bedacht dat een samenwerkingsverband wordt ingesteld om een afgebakende, duidelijk omschreven taakopdracht uit te voeren, en dat geen sprake is van representatie op basis van politieke uitgangspunten. De leden van het bestuur zijn allereerst vertegenwoordigers van hun gemeenten en dienen het belang van de gemeente die zij vertegenwoordigen. Zij zijn echter ook gehouden om de taken die de veiligheidsregio's krachtens wettelijke opdracht overgedragen hebben gekregen, naar behoren uit te voeren. Investeren in veiligheid vraagt een visie op de langere termijn, hetgeen niet vanzelfsprekend overeenkomt met het korte termijn belang van individuele gemeenten. Het is daarom zaak dat de deelnemende gemeenten zo nauw mogelijk betrokken zijn bij de taken van de veiligheidsregio. Dat is ook de reden dat in het wetsvoorstel is opgenomen dat de gemeenteraden een wettelijk gegarandeerde inbreng hebben in het risicoprofiel (art. 13, derde lid). Het risicoprofiel is net als de huidige risico-inventarisatie (onderdeel van het rampenplan) een inventarisatie van alle relevante risico's in de regio en van de gevolgen als zich in verband daarmee calamiteiten voordoen. Het risicoprofiel geeft als het ware de vraagzijde van het veiligheidsbeleid weer. De gemeenteraden kunnen bij gelegenheid van hun inbreng ten behoeve van het risicoprofiel tevens hun wensen kenbaar maken ten behoeve van het beleidsplan (art. 13, derde lid). Ook ten aanzien van het beleidsplan -de aanbodzijde van het veiligheidsbeleid- hebben de gemeenteraden dus een wettelijk inbrengrecht. Het zal duidelijk zijn dat als alle gemeenteraden veel nadruk leggen op de veiligheidssituatie in de eigen gemeente en kenbaar maken dat de prioriteit van de veiligheidsregio moet uitgaan naar het type risico's dat in de eigen gemeente het meest aanwezig is, het bestuur van de veiligheidsregio niet alle wensen kan honoreren. Het bestuur van de veiligheidsregio zal in dat geval tot een evenwichtige verdeling van aandacht voor risico's moeten kunnen besluiten, rekening houdend met de belangen van alle deelnemende gemeenten. Gelet op de hiervoor gegeven overwegingen meen ik dat de voorgestelde regeling van meerderheidsbesluitvorming de voorkeur verdient. Het geeft het bestuur ruimte om in een inhoudelijke discussie tot afweging van alle belangen te komen en verhindert dat belangen van een of enkele gemeenten de besluitvorming blokkeren. Dat acht ik een groter gevaar dan het gevaar dat de belangen van een of enkele gemeenten stelselmatig worden genegeerd. De hiervoor genoemde overwegingen maken het eveneens onaantrekkelijk voor te schrijven dat alle gemeenteraden een door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld beleidsplan moeten goedkeuren. Dat kan leiden tot het steeds weer opnieuw moeten heronderhandelen van het beleidsplan en dus tot verlamming van de besluitvorming. Een goedkeuringsrecht betekent in feite dat de besluitvorming niet wordt overgelaten aan het bestuur van de veiligheidsregio. Blijft over de door de leden van de CDA-fractie geopperde mogelijkheid van het instellen van beroep tegen een vastgesteld beleidsplan. Een dergelijke mogelijkheid is op het eerste oog aantrekkelijk, maar bij frequente toepassing kan ook dit instrument een frustrerend effect hebben op de besluitvorming. Er zal in ieder geval een drempel ingebouwd

moeten worden, waarbij een voorbeeld gevonden kan worden in artikel 34 van de Politiewet 1993, dat beroep op de commissaris van de Koningin slechts mogelijk maakt indien een besluit van het regionale college op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak. Het is evenwel mijn indruk en mijn ervaring dat een dergelijk besluit niet genomen wordt in de collegiale verhoudingen in een bestuur dat alleen uit burgemeesters bestaat. Bij mijn weten is ook nimmer gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 34 van de Politiewet 1993 biedt. Ook bij de totstandkoming van de Wgr-plusregio's is een dergelijk instrument niet in de wet opgenomen, terwijl ook daar het bestuur van de regio belangrijke beslissingen neemt, waaraan de deelnemende gemeenten hun medewerking moeten verlenen. Het opnemen van een beroepsmogelijkheid acht ik daarom overbodig.

De leden van de PvdA-fractie ondersteunen het voornemen om de gemeenten wettelijk te verplichten een integraal veiligheidsplan op te stellen, omdat het voor de gemeente een belangrijk instrument is om regie te kunnen voeren ten aanzien van de veiligheid. Zij zien ook mogelijkheden voor een onderlinge versterking van het opstellen van een integraal veiligheidsplan en de gemeentelijke inbreng bij het risicoprofiel en het beleidsplan van de veiligheidsregio. Graag horen deze leden of ik deze mogelijke synergie ook zie en hoe ik de gemeenten wil ondersteunen die synergie optimaal te benutten.

De op te stellen integrale veiligheidsplannen kunnen per gemeente verschillen, omdat ook de lokale situatie verschilt. Daarom is ook niet voorgeschreven wat er in een integraal veiligheidsplan moet staan. Te denken valt aan de aanpak van overlast en verloedering, het alcohol- en drugsbeleid, de bestuurlijke aanpak van criminaliteit, het beleid gericht op veelplegers, hangjongeren en verslaafden en de handhaving van de regels uit de algemene plaatselijke verordening. Voor het risicoprofiel en het beleidsplan van de veiligheidsregio geldt dat de reikwijdte duidelijk is afgebakend tot brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit is een specifiek facet van het veiligheidsspectrum. Of de synergie aanwezig is, hangt af van de keuzes die op lokaal niveau hierover gemaakt worden.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de gevolgen van de hoorprocedure van alle crisispartners. Daarnaast willen zij weten hoe de procedure in tijd beheersbaar blijft en wat te doen als crisispartners niet tot overeenstemming kunnen komen bij het opstellen van het crisisplan. De besturen van de waterschappen en de door sectorministers aangevozen functionarissen die in de regio werkzaam zijn, worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op het risicoprofiel duidelijk te maken. Het risicoprofiel wordt ten minste één maal per vier jaar opnieuw vastgesteld, voorafgaand aan de vaststelling van het regionale beleidsplan. Deze procedure is in tijd goed beheersbaar te houden, omdat er slechts een beperkt aantal van deze functionarissen in de regio aanwezig is. Hierbij valt te denken aan de Hoofdingenieur-Directeur van Rijkswaterstaat, de directeur van de Kamer van Koophandel en de regionaal militair commandant. Het staat de regio's overigens vrij om ook andere, particuliere partijen te betrekken. De crisispartners, inclusief de bovengenoemde functionarissen worden één maal per jaar uitgenodigd voor een overleg over de risico's in de regio. Hierbij zijn dus ook alle andere (particuliere) partijen betrokken. Op dit moment krijgen de voornoemde contacten al vorm in veel regio's. De eerste keer dat de plancyclus wordt opgestart zal het naar verwachting meer tijd kosten om het geheel tot stand te brengen. Daarna zal het in de meeste gevallen minder tijd kosten omdat het risicoprofiel al eerder door de betrokken actoren op deze wijze is vastgesteld en er tussentijds minimaal jaarlijks contact is met de partners. De veiligheidsregio maakt afspraken met de crisispartners. Een beschrijving van deze

afspraken wordt opgenomen in het crisisplan. De crisispartners zijn niet betrokken bij het opstellen van het crisisplan zelf. De afspraken kunnen betrekking hebben op verschillende onderwerpen zoals coördinatie van maatregelen, bereikbaarheid, alarmering, informatievoorziening en leveranties van producten, diensten en informatie. Deze afspraken hebben een vrijwillig karakter. Er zijn ook zaken die het bestuur op grond van zijn bevoegdheden zou kunnen afdwingen in bepaalde (buitengewone) omstandigheden. Goede afspraken kunnen er toe leiden dat één en ander onder rampomstandigheden soepeler verloopt dan met uitsluitend een afgedwongen prestatie. Ik verwacht niet dat zich op het vlak van afspraken met de crisispartners problemen zullen voordoen.

De leden van de VVD-fractie constateren dat wat betreft het aantal oefeningen (mono- of multidisciplinair) in de nota naar aanleiding van het verslag wordt gewezen op het oefenbeleidsplan en dat in het ontwerpbesluit veiligheidsregio's is vastgelegd dat de hoofdstructuur eens per jaar oefent. Zij vragen zich af wat de consequenties zijn indien de veiligheidsregio besluit zich wat oefenen betreft te beperken tot eenmaal per jaar de oefening van de hoofdstructuur. Zij vragen of dat afdoende is geregeld. Tot nu toe zijn geen wettelijke verplichtingen opgelegd om te oefenen. In het ontwerp Besluit veiligheidsregio's zal een ondergrens voor het aantal te houden oefeningen worden vastgesteld. De regio's worden gestimuleerd (o.a. in de afgesloten convenanten tussen de regio's en Ministerie van BZK) om meer dan die ondergrens te beoefenen, zichzelf «branche-normen» op te leggen en vaker en breder te oefenen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat het ERC de afgelopen twee jaar heeft geïnvesteerd in het vergroten van kennis en expertise in de regio's (o.a. door opleiden en het ontwikkelen van regionaal inzetbare communicatie-instrumenten) en daarnaast ondersteuning heeft verleend bij diverse incidenten in gemeenten en regio's. Zij vragen een nadere toelichting op de incidenten die worden bedoeld en de wijze waarop het ERC daarbij ondersteuning heeft verleend.

Het ERC heeft sinds de oprichting in mei 2005 op diverse manieren bijstand verleend aan regio's en gemeenten. Deze ondersteuning kent diverse modaliteiten en varieert van ondersteuning via telefonisch consult tot daadwerkelijke assistentie op de locatie. In alle gevallen doet de regio of gemeente die ondersteuning wenst hiertoe een verzoek aan het ministerie. Ik wijs op de inzet van het publieksnummer bij de cellenbrand op Schiphol in 2005, de coördinatie op rijksbrede communicatie bij de storm van 18 januari 2007, de inzet van crisis.nl en het publieksinformatienummer bij de scheepsbrand in Velsen in januari 2007, de advisering en inzet van crisis.nl en het publieksinformatienummer bij de E-coli besmetting van het drinkwater in Haarlem in mei 2007.

De leden van de VVD-fractie menen dat voor een effectieve rampenbestrijding en crisisbeheersing terecht veel wordt verwacht van het gezamenlijk opleiden, trainen en oefenen en vragen op welke schaal dit wat opleiding en training betreft reeds plaatsvindt en met welke maatregelen ik het gezamenlijk opleiden, trainen en oefenen nader zal bevorderen. Het gezamenlijk, of multidisciplinair, opleiden, trainen en oefenen wordt steeds belangrijker en vindt op steeds grotere schaal plaats. Daarbij valt te denken aan grote oefeningen zoals Bonfire, Voyager en Waterproef. Maar ook meer kleinschalige of lokale oefeningen worden steeds vaker multidisciplinair aangepakt. Opleidingen in dit kader, zoals de procesmanager oefenen (via NIFV) of de masterclass evaluator (Politie Academie), worden door BZK gefinancierd en deelname wordt gesubsidieerd. Een nieuwe impuls voor het multidisciplinair opleiden en oefenen zal het CENS2 (Centre for Excellence in National Security and Safety) zijn, waarbij de

verschillende opleidingsinstituten van politie, brandweer, Ghor en Defensie nauwer gaan samenwerken en waar de veiligheidsregio's terecht kunnen met hun vragen en wensen op het gebied van het multidisciplinair opleiden, trainen en oefenen.

De leden van de VVD-fractie vragen nadere informatie over de bij oefeningen gebruikte communicatiesystemen, en met name over de «netcentrische werkwijze en andere methodieken die worden beproefd». Zij vragen of de meeste veiligheidsregio's in de praktijk nog met C2000 zullen werken of dat er al andere en betere communicatiesystemen beschikbaar zijn.

Informatievoorziening bij rampen en crises is cruciaal. In 2008 is een traject gestart om de informatievoorziening tussen de regionale en landelijke crisiscentra te verbeteren. Deze verbetering wordt projectmatig vormgegeven in het project netcentrisch werken. De verbetering van de operationele en bestuurlijke informatie-uitwisseling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt vormgegeven door samen met de regio's en de opleidings- en kennisinstituten een gezamenlijke doctrine te ontwikkelen, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de hedendaagse informatie- en communicatietechnologie. Dit moet er toe leiden dat alle operationele en bestuurlijke betrokkenen bij een incident of crisis vrijwel gelijktijdig kunnen beschikken over een «gedeeld operationeel beeld», op basis waarvan zij direct de juiste acties kunnen ondernemen.

De implementatie van de netcentrische werkwijze wordt ondersteund door de uitrol van de eerste fase van een «landelijk crisismanagement-systeem», als technische infrastructuur voor het delen van (incident)-informatie. Op basis van de praktijkervaringen zal deze infrastructuur de komende jaren «meegroeien» met de implementatie van de netcentrische werkwijze. Het project loopt tot eind 2010. De uitvoering geschiedt in nauwe afstemming en samenwerking met de Raad voor de Multidisciplinaire Informatievoorziening Veiligheid (Raad MIV) en het Veiligheidsberaad. Inmiddels is de feitelijke implementatie in een aantal regio's en bij het NCC en LOCC gestart. Een groot aantal regio's heeft inmiddels aangegeven in het project te willen participeren. Met de projectmatige implementatie van de netcentrische werkwijze wordt tevens een belangrijke bijdrage geleverd aan de invulling van de basisvereisten Crisismanagement.

De «netcentrische» werkwijze wordt door het Ministerie van BZK in de periode tot einde 2010 projectmatig ondersteund. Na deze projectperiode worden de projectresultaten in beheer overgedragen aan het veld. Voor spraakcommunicatie wordt gebruik gemaakt van het C2000 netwerk, met name tussen de operationele diensten. Voor de communicatie tussen de crisispartners wordt gebruikt gemaakt het zogenaamde OOV-net, dat netcentrisch werken ondersteunt. De drager van dit vaste netwerk wordt ook ingezet voor de communicatie tussen alle politielocaties. Voor de informatiedeling van de zogenaamde 112-oproepen en tussen bestuurders wordt momenteel gewerkt aan de opvolger van het nationaal noodnet, dat in beginsel spraak ondersteunt en dat in de toekomst mogelijk ook gebruikt kan worden voor de uitwisseling van data en beeld. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de functionaliteiten van genoemde voorzieningen overgenomen kunnen worden, waardoor een maximale effectiviteit kan worden gerealiseerd.

Beleidsplan

De leden van de CDA-fractie vragen waar en hoe is vastgelegd wanneer er sprake is van een bovenlokale ramp of crisis. Zij vragen of de bevoegdheden voor het verstrekken van informatie aan hun inwoners in dat geval ook overgaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio.

Voor het antwoord op de vraag wanneer sprake is van een bovenlokale ramp verwijs ik naar de beantwoording in paragraaf 3.5 van de overeen-

komstige vraag van de leden van de VVD-fractie. Wat betreft het verstrekken van informatie aan burgers is in het wetsvoorstel bepaald dat in geval van een bovenlokale ramp ook de bevoegdheden voor het verstrekken van informatie formeel overgaan op de voorzitter van de veiligheidsregio. De voorzitter bepaalt derhalve, zo nodig na overleg met andere betrokken autoriteiten, welke informatie wordt verstrekt. Het ligt overigens zeer wel in de rede dat de voorzitter de burgemeesters van de getroffen gemeenten een rol laat spelen bij de informatievoorziening.

De leden van de VVD-fractie vragen om nadere uitleg over de afstemming van de informatievoorziening tijdens een ramp of crisis door de burgemeester of voorzitter met de informatievoorziening door of onder verantwoordelijkheid van een betrokken sectorminister.

Zij willen weten of het hierbij gaat om nauw contact en in kennis stellen van de voorgenomen informatievoorziening of dat het gaat om vooraf verstrekken van inzicht in de voorgenomen informatievoorziening. De afstemming kan beide door de VVD-fractieleden aangedragen aspecten betreffen. Het is tijdens een ramp of crisis van belang dat de informatie die de bevolking krijgt geen tegenstrijdige boodschappen bevat over de situatie. Het maakt onderdeel uit van de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing om dit te organiseren. Het maken van afspraken over de wijze van contact leggen en de wijze van overleg voeren over de informatievoorziening zijn hiervan een meer concrete invulling. Deze afspraken worden vastgelegd in het crisisplan.

Ontwikkeling van pro-actie en preventie

Enschede, Volendam en Haarlemmermeer leren dat aan preventie meer aandacht moet worden besteed, zo stellen de leden van de CDA-fractie. Zij vragen wie verantwoordelijk hiervoor is, of zich hiervoor verantwoordelijk voelt. Zij vragen of ook hier geldt dat de schaal van de gemeenten in het algemeen vraagt om deze functie in intergemeentelijk verband te organiseren en of er in dit verband grote verschillen bestaan in aanpak in Nederland. Zij vragen of niet veel meer gezocht moet worden naar, zo nodig wettelijk vast te leggen, preventieve maatregelen.

De leden van de PvdA-fractie hechten aan een actieve inbreng van de brandweer bij de preventie en vergunningverlening. Zij menen dat daarvoor een goede samenwerking tussen gemeente en brandweer van het grootste belang is. Voor de zwaardere risico's zijn hierover nu duidelijke afspraken gemaakt met de regionale brandweer. Voor kleinere risico's is die vanzelfsprekende samenwerking er niet. Deze leden vragen of de wet niet een kans biedt om tot verplichte dienstverleningsovereenkomsten tussen brandweer en gemeenten te komen voor alle vergunningsverplichte objecten.

Ik deel de mening van de leden van de CDA-fractie dat preventie van wezenlijk belang is voor de veiligheid in Nederland. Preventie is daarom ook uitgebreid geregeld in sectorale wetgeving: bouw, milieu, ruimtelijke ordening en transport etc. In dit wetsvoorstel zijn de inrichting en de taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio vastgelegd. Daarbij gaat het dus primair om het inrichten van een organisatie die in staat is adequaat te reageren op branden, ongevallen, rampen en crises. Het gaat dus vooral om een goede voorbereiding van daadwerkelijk hulpverlening. Een van de taken van de veiligheidsregio is het adviseren van de colleges van burgemeesters en wethouders over preventie. Op die manier wordt de aanwezige kennis optimaal benut ten behoeve van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het vermijden van maatschappelijke veiligheidsrisico's. Daarnaast krijgt de regionale brandweer expliciet de taak opgelegd andere overheden en organisaties te adviseren op het gebied van

brandpreventie. De wettelijke eisen aan de hand waarvan zij hun advies-taak kunnen invullen liggen in andere regelgeving zoals het Bouwbesluit 2003.

Ik ben van mening dat preventieve maatregelen geregeld moeten worden in de wet- en regelgeving die betrekking heeft op de onderwerpen waar die preventieve maatregelen moeten worden toegepast. En dat is nu het geval.

Compartimentering van een gebouw is een preventieve maatregel in het kader van brandveiligheid. Omdat het hier gaat om de eisen waaraan het bouwwerk moet voldoen hoort deze maatregel in bouwregelgeving en niet in regelgeving over de organisatie van de brandweer. Zo zijn ook in de Politiewet alleen de taken, bevoegdheden en het beheer van de politie neergelegd en niet ook de bepalingen uit de Wegen- en verkeerswet aan de hand waarvan de politie toetst of zij moet overgaan tot het uitoefenen van haar bevoegdheden.

De gemeente behoudt haar verantwoordelijkheid op het gebied van de brandveiligheid en brandpreventie. Deze verantwoordelijkheid heeft een directe relatie met de bevoegdheid van de gemeente om in de hierboven genoemde sectorale wetgeving geregelde vergunningen te verlenen en raakt meer terreinen dan alleen die van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het is daarom aan de gemeenten zelf om te bepalen hoe zij dit inricht en welke taak zij bij welke dienst belegt. Het is raadzaam om de regionale brandweer hierin te betrekken vanwege de kennis en ervaring die deze organisatie op het gebied van brandpreventie heeft. Het verplicht stellen van dienstverleningsovereenkomsten tussen brandweer en gemeenten past niet bij de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor dit onderwerp.

Ik hecht evenals de PvdA-fractie aan een actieve inbreng van de brandweer bij de preventie en vergunningverlening. Op dit moment is het in de praktijk meestal ook al zo dat de toetsing van de brandveiligheid op grond van de hierboven genoemde wetten plaatsvindt door de brandweer, zodat een directe relatie gelegd kan worden tussen brandpreventie en repressie. Verder worden brandveiligheidstoetsen uitgevoerd bij vergunningen op basis van de APV, de brandbeveiligingsverordening en soms de Drank- en Horecawet.

Deze taak is overigens in de Brandweerwet 1985 al belegd bij de regionale brandweer, maar wordt vaak nog lokaal uitgevoerd. Een volledig geregionaliseerde brandweer zal de kwaliteit van de preventieve adviezen kunnen verbeteren door concentratie van kennis en deskundigheid.

5 Organisatie brandweer en GHOR

5.1 Brandweer

De leden van de CDA-fractie vragen zich af op de opkomsttijden voor de brandweer wel realistisch zijn, zij zelf menen dat dit niet het geval is. Ook vragen ze naar mijn bereidheid om de fors hogere kosten die hiermee gemoeid zijn voor rekening van het Rijk te laten komen.

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd of de opkomsttijden van de brandweer gedifferentieerd zijn, rekening houdend met de omstandigheden en risico's. Deze leden nemen de zorgen van het Veiligheidsberaad over het conceptbesluit ter harte. Ze vinden het belangrijk dat de Kamer gekend wordt bij de inhoud van en besluitvorming over de AMvB inzake kwaliteitscriteria. Ook de leden van de VVD-fractie vragen naar de kwaliteitseisen die aan de brandweer zullen worden opgelegd en specifiek naar de opkomsttijden.

De opkomsttijden voor de brandweer maken onderdeel uit van het totaal aan eisen dat in het conceptbesluit veiligheidsregio's zal worden gesteld aan de veiligheidsregio's en de gemeenten met betrekking tot de kwaliteit

van de brandweezorg, de geneeskundige hulpverlening en de zorg voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Onder het kopje *Kwaliteitseisen* ga ik nader op de overige eisen in het conceptbesluit in. Ik maak daarbij de kanttekening dat het besluit zich nog in de consultatiefase bevindt, het besluit is nog niet in de ministerraad aan de orde geweest en ook is nog geen advies aan de Raad van State gevraagd. De hieronder gegeven reactie geeft dus mijn opvattingen van dit moment weer.

Uit het rapport Bestuurlijke aansturing brandweezorg van december 2006 (Tweede Kamer 2007/08, 29 517, nr. 22) van de IOOV is naar voren gekomen dat het thema brandweezorg niet hoog op de lokale politiek-bestuurlijke agenda staat. Gemeenten beschikken meestal niet over actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie over de prestaties en het functioneren van hun brandweer. Hierdoor kunnen colleges van burgemeester en wethouders niet adequaat sturen en kunnen de gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende taken niet waarmaken. In het deelrapport Het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg concludeert prof. Dr. F. Fleurke dat de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg weliswaar in het hart ligt van het lokale bestuur, maar dat de belangstelling van gemeentebesturen voor de brandweezorg beperkt is vanwege het (vermeende) beleidsarme karakter en doordat de brandweezorg geen duidelijke plaats heeft in de systematiek van programmasturing en verantwoording. Checks and balances ontbreken.

Deze bevindingen leiden mijns inziens tot de conclusie dat het wenselijk is mechanismen te introduceren die de brandweezorg uit de schaduw halen van de lokale politiek-bestuurlijk aandacht en ertoe «dwingen» om de afwegingen die bij de besluitvorming over de organisatie van de brandweezorg aan de orde zijn te expliciteren. Die aandacht is nodig vanwege het belang van de brandweezorg als zodanig, maar ook omdat de brandwezerorganisatie een veel bredere functie vervult op het terrein van de fysieke veiligheid. Het is tegen die achtergrond dat de opkomsttijden deel uitmaken van het conceptbesluit veiligheidsregio's. De opkomsttijden zijn een belangrijke en eenvoudige indicator voor het niveau van de (repressieve) brandweezorg. Mede met behulp daarvan kan vastgesteld worden wat het huidige zorgniveau is, kan een oordeel gevormd worden of dat een aanvaardbaar niveau is en kan bepaald worden welke middelen nodig zijn om een hoger niveau van brandweezorg te realiseren.

Het vaststellen van het niveau van brandweezorg is en blijft echter voor alles een bestuurlijke aangelegenheid. Normen inzake opkomsttijden zijn daarbij een hulpmiddel. Het zijn normen ontwikkeld door het brandweerveld met het oog op een adequaat niveau van brandweezorg. Het zal duidelijk zijn dat het niet mogelijk is, of slechts tegen onevenredig hoge kosten, om overal in Nederland aan deze standaarden te voldoen. Het is aan het bestuur om een verantwoorde afweging te maken over het verzorgingsniveau, waarbij de genoemde normen als referentiepunt dienen te fungeren. De opkomsttijden die in het conceptbesluit veiligheidsregio's zullen worden vastgelegd, zijn ontleend aan de *Handleiding brandweezorg*¹ en de *concept-Leidraad repressieve basisbrandweezorg*². De professionele standaarden die daarin zijn neergelegd zijn opgesteld door de beroepsgroep zelf en worden al sinds begin jaren '90 gehanteerd als vertrekpunt voor de inrichting van een korps. Deze tijden worden door alle betrokkenen in de praktijk als acceptabel beschouwd. De normen zijn op veel plaatsen haalbaar en in die zin realistisch, antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Echter, op een aantal andere plaatsen is dat niet of in (veel) mindere mate het geval, gegeven de geografische omstandigheden en de aanwezige risico's.

Zoals hiervoor aangegeven is het belang van het opnemen van de opkomsttijden in het conceptbesluit veiligheidsregio's dat de organisatie

¹ Circulaire Handleiding brandweezorg, Ministerie van BZK, Den Haag, 1992.

² Leidraad repressieve brandweezorg (concept), Ministerie van BZK, Den Haag, 2005.

van de brandweezorg de politiek-bestuurlijke aandacht krijgt die zij verdient. Het is niet denkbeeldig dat een grotere aandacht voor de organisatie van de brandweezorg zal bijdragen aan een hogere ambitie op dit punt. Het is de bedoeling dat het huidige niveau van de brandweezorg minimaal gehandhaafd blijft en in de toekomst waar mogelijk en waar nodig wordt verbeterd. Het opnemen van de opkomsttijden in het conceptbesluit veiligheidsregio's brengt derhalve geen kosten met zich mee die door het Rijk moeten worden vergoed. De decentrale beleidsvrijheid wordt niet ingeperkt.

Het Veiligheidsberaad heeft in de consultatie zijn zorgen geuit over het ontbreken van bestuurlijke afwegingsmogelijkheden in de voorgestelde normstelling van het conceptbesluit. Bovendien vreest het hoge kosten bij het voldoen aan de normen.

De bestuurlijke afweging inzake de opkomsttijden is in het ter consultatie voorgelegde conceptbesluit dus niet afwezig, maar is impliciet gegeven: het is een onderdeel van de minimale theoretische dekkingspercentages die binnen de bovengenoemde bandbreedten gehaald dienden te worden. Deze bandbreedten geven een zekere ruimte om de kosten voor de brandweezorg niet onnodig hoog te laten oplopen, te meer daar de opbrengst in termen van extra brandveiligheid beperkt is. Zoals hierboven al werd opgemerkt, is het niet reëel te verwachten dat de opkomsttijden overal in Nederland gehaald kunnen worden.

Ik zal hierna eerst een beschrijving geven van het stelsel van opkomsttijden zoals dat in het conceptbesluit ter consultatie is voorgelegd. Daarna zal ik ingaan op de wijzigingen die ik naar aanleiding van de consultatie in het stelsel van opkomsttijden wil aanbrengen. De overige onderwerpen van het conceptbesluit komen daarna aan de orde (onder het kopje *Andere (kwaliteits)eisen*).

In het conceptbesluit dat ter consultatie is voorgelegd zijn de besturen gehouden om overal in het verzorgingsgebied (de regio) de voorgescreven opkomsttijden te halen. Deze tijden zijn in een tabel opgenomen die een aantal categorieën van opkomsttijden kent, die variëren naar gelang de gebruiksfunctie van een object (woonfunctie, winkelfunctie, industriefunctie, kantoorfunctie etc.). De gebruiksfuncties uit het Bouwbesluit 2003 vormen het richtsnoer voor de categorie-indeling. De algemene opkomsttijd in die tabel is acht minuten voor woningen, winkels en onderwijsinstellingen, kinderdagverblijven, gezondheidszorginstellingen en hotels en pensions. Voor objecten waarin zich minder zelfredzamen bevinden of die moeilijker te verlaten zijn bij brand, zoals overdekte winkelcentra, woonfuncties voor verminderd zelfredzamen, portiekwoningen en cellen is de opkomsttijd korter (vijf tot zes minuten). Voor objecten die makkelijker te verlaten zijn en waar de aanwezigen in de regel wakker zijn, zoals kantoren, sportcomplexen, (lichte) industrie en alle overige gebruiksfuncties, is de opkomsttijd langer (tien minuten). In de tabel is ook opgenomen dat de opkomsttijd voor autobranden, bosbranden en ongevallen met tankauto's, vliegtuigen en treinen vijftien minuten is. De maximale opkomsttijd is gesteld op achttien minuten. Het conceptbesluit zoals dat ter consultatie is voorgelegd schrijft tevens voor dat het bestuur in het regionaal beleidsplan inzichtelijk maakt hoe de theoretische dekking in de regio geregeld is. Hierbij is voorzien in enige beleidsvrijheid voor het bestuur door het aanbrengen van bandbreedten: ten minste 80% van alle objecten in een categorie uit de tabel moet binnen de voorgeschreven tijd gehaald worden, 95% moet gehaald worden binnen de tijd die voor de eerstvolgende categorie in de tabel vermeld staat en voor de overige objecten geldt dat in elk geval de maximale tijd van achttien minuten gehaald moet worden. Het bestuur van een

regio kan ervoor kiezen om niet overal in de regio de bij het gebruikstype voorgeschreven opkomsttijd te hanteren als dit tot hoge kosten leidt en nauwelijks een verbetering van de brandveiligheid oplevert, mits de theoretische dekkingspercentages van de genoemde bandbreedten maar gehaald worden.

Ten slotte is het bestuur volgens het ter consultatie voorgelegde ontwerpbesluit verplicht om van de daadwerkelijk prestaties een sluitende registratie bij te houden, waarbij in niet meer dan tien procent van de gevallen de aangegeven opkomsttijd overschreden mag zijn.

De bestuurlijke afweging inzake de opkomsttijden is in het ter consultatie voorgelegde conceptbesluit dus niet afwezig, maar is impliciet gegeven: het is een onderdeel van de minimale theoretische dekkingspercentages die binnen de bovengenoemde bandbreedten gehaald dienden te worden. Deze bandbreedten geven een zekere ruimte om de kosten voor de brandweezorg niet onnodig hoog te laten oplopen, te meer daar de opbrengst in termen van extra brandveiligheid beperkt is. Zoals hierboven al werd opgemerkt, is het niet reëel te verwachten dat de opkomsttijden overal in Nederland gehaald kunnen worden.

Het Veiligheidsberaad vindt de afwegingsmogelijkheid in dit conceptbesluit onvoldoende recht doen aan de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg die de wet bij het decentrale bestuur neerlegt en vreest bovendien de voorgestelde wijze van normering zal leiden tot hoge kosten.

De kosten die het stelsel van opkomsttijden in het conceptbesluit dat ter consultatie is voorgelegd, met zich mee zou brengen, zijn in mijn opdracht in kaart gebracht.¹ Hierbij is ervan uitgegaan dat de regio's volledig gebruik maken van de in het besluit geboden bandbreedten. De conclusie van het onderzoek is dat het ter consultatie voorgelegde concept een kostenstijging van bijna 250 miljoen euro met zich mee zou brengen. Dit is aanzienlijk meer dan verwacht. Het leeuwendeel, zo blijkt uit het rapport, zou moeten worden geïnvesteerd in (relatief) dunbevolkte gebieden met beperkte brandrisico's. Voor een relatief beperkte verhoging van de brandveiligheid zouden derhalve onevenredig kosten moeten worden gemaakt.

Naar aanleiding van de reactie van het Veiligheidsberaad zal het stelsel met de minimale dekkingspercentages en de bijbehorende bandbreedten worden vervangen door een expliciete bevoegdheid voor het bestuur om met de tabel met opkomsttijden als referentiepunt een afweging te maken welke opkomsttijden in welke gebieden zullen gelden. Dit betekent dat het bestuur niet overal de opkomsttijden zal hoeven te garanderen en geen grote investeringen zal hoeven doen als dat nauwelijks effect heeft op de brandveiligheid. Ik beoog met deze duidelijke verantwoordelijkheid van het bestuur dat er op een betere wijze verantwoording afgelegd kan worden over de keuzen die het bestuur maakt met betrekking tot de inrichting van de brandweezorg en het daarmee samenhangende niveau van brandweezorg.

De eis om van de gerealiseerde opkomsttijden een sluitende registratie bij te houden blijft in het nieuwe conceptbesluit gehandhaafd, echter zonder daar een maximaal overschrijdingspercentage aan te verbinden. De eis om van de gerealiseerde opkomsttijden een sluitende registratie bij te houden blijft in het nieuwe conceptbesluit gehandhaafd, echter zonder daar een maximaal overschrijdingspercentage aan te verbinden. Een dergelijke overschrijdingsmarge waarover het bestuur in het geheel geen verantwoording hoeft af te leggen past niet in een stelsel van opkomsttijden waarin het bestuur zijn eigen ambities ten aanzien van het niveau

¹ Cebeon: Financiële gevolgen ontwerp Besluit veiligheidsregio's (CONCEPT-RAPPORT), november 2008, Amsterdam.

van brandweezorg moet formuleren en daarover verantwoording moet afleggen, zoals ik dat in het herziene conceptbesluit wil vastleggen.

Daarnaast zal de tabel met opkomsttijden worden vereenvoudigd. De categorie bosbranden, autobranden en vliegtuig-, tankauto- en treinongevallen zal worden geschrapt. De ervaring leert dat een goede dekking van de bouwwerken ook leidt tot een afdoende dekking voor deze incidenttypen.

Afwijkingen van de in het conceptbesluit vastgelegde opkomsttijden zullen door het bestuur moeten worden gemotiveerd en gecommuniceerd. Bij de afweging die het bestuur maakt als het besluit dat de toepasselijke norm niet wordt gerealiseerd is niet alleen het kostenaspect van belang, maar is ook het niveau van brandveiligheid van bouwwerken een belangrijke factor. Het beleid zal er op gericht moeten zijn om de brandveiligheid en het bewustzijn daarover bij de gebruikers van bouwwerken te bevorderen.

In het dekkingsplan, dat onderdeel uitmaakt van het beleidsplan (artikel 12, tweede lid, onderdeel f, van het wetsvoorstel), zal het bestuur duidelijkheid moeten geven over de opkomsttijden die de brandweer moet realiseren en de middelen die daartoe worden ingezet. Er zal hierbij overigens wel een maximum opkomsttijd van 18 minuten gelden die in geen geval mag worden overschreden. Afwijkingen van de in het conceptbesluit vastgelegde opkomsttijden zullen door het bestuur moeten worden gemotiveerd en gecommuniceerd. Bij de afweging die het bestuur maakt als het besluit dat bovenstaande norm niet wordt gerealiseerd is niet alleen het kostenaspect van belang, maar is ook het niveau van brandveiligheid van bouwwerken een belangrijke factor. Het beleid zal er op gericht moeten zijn om de brandveiligheid en het bewustzijn daarover bij de gebruikers van bouwwerken te bevorderen.

Bij het opstellen van het conceptbesluit veiligheidsregio's ben voor de inrichting van het dekkingsplan uitgegaan van de volgende uitgangspunten, die mede ook ten grondslag liggen aan de professionele standaard in voornoemde handleiding en conceptleidraad. Ten eerste wordt met de regels inzake brandbestrijding beoogd de algemene veiligheid van personen bij branden en gevaren te dienen. Het gaat hierbij om het redden van levens en het voorkomen van overslaan van de brand naar belendende panden. De normen hebben niet de strekking burgers te beschermen tegen vermogensschade. Uiteraard dient wel te worden gestreefd naar een beperking hiervan.

In de tweede plaats wordt beoogd dat het bestuur zorg draagt voor een goede brandweezorg waarbij een zorgvuldige afweging tussen kosten en baten plaatsvindt. De brandweezorg moet ook in de toekomst betaalbaar blijven. Indien de normen er toe zouden leiden dat een goed functionerende brandweerpost zou moeten worden verplaatst, moet altijd de afweging kunnen worden gemaakt of de verplaatsing gelet op het risicoprofiel en een efficiënte allocatie van middelen wel voordeel voor de totale brandweezorg oplevert. Het bestuur dient zich rekenschap te geven van de gemaakte afweging tussen enerzijds de professionele standaard en anderzijds de beperkte beschikbare middelen en de noodzaak van de gekozen inzet.

Het laatste uitgangspunt is dat de burger zelf primair verantwoordelijk is voor het voorkomen van brand. Een juiste aansluiting en controle op brandgevaarlijke installaties en apparaten en het aanbrengen van rookmelders en brandmeldinstallaties is geen verantwoordelijkheid van de overheid. Het bestuur van de veiligheidsregio kan hierin adviseren doch kan deze verantwoordelijkheid niet overnemen. Het Bouwbesluit biedt verder het kader voor bouwtechnische eisen die de brandpreventie dienen.

In het navolgende ga ik kort in op de herkomst en onderbouwing van de opkomsttijden zoals ik die in het conceptbesluit wil opnemen. Het eerste uitgangspunt voor de inrichting van het dekkingsplan, dat hierboven genoemd wordt (het redden van levens en het voorkomen van overslaan van brand naar belendende panden) is hierbij leidend.

Het effect van de brandbestrijding en de mogelijkheden tot redding van eventuele slachtoffers nemen af met de tijd die verstrijkt, dus: hoe eerder de brandweer arriveert en begint met de bestrijding, hoe groter de effectiviteit.

De tijdsfactor is opgebouwd uit de ontdekkingstijd, de opkomsttijd en de werktijd. Uit ervaringscijfers blijkt dat de ontdekkingstijd, de tijd van het ontstaan van de brand tot aan het ontdekken ervan ongeveer vijftien minuten duurt. De opkomsttijd is de tijd vanaf het moment dat de meldkamer de melding in ontvangst neemt tot aan het moment dat de brandweer bij de brand arriveert. In die tijd moeten de eventuele vrijwilligers nog naar de kazerne komen, de brandweerlieden moeten zich aankleden en zich verplaatsen naar de locatie waar de brand is. Ter plaatse is nog ongeveer zeven minuten nodig om een adequate inzet voor te bereiden (slangen uitrollen en aansluiten, persoonlijke veiligheidsmaatregelen te nemen door de brandweerlieden en dergelijke).

In de vergunningverlening voor het gebruik van bouwwerken (Bouwbesluit 2003) wordt ervan uitgegaan dat de brandweer binnen dertig minuten na aanvang van de brand ter plaatse is om de bestrijding ter hand te nemen. Bij vijftien minuten ontdekkingstijd en zeven minuten voorbereidingstijd blijven er acht minuten over voor de opkomsttijd.

Voor de reddingstaak is de zelfredzaamheid van de aanwezigen in een gebouw een belangrijke factor van invloed. De zelfredzaamheid is in hoge mate afhankelijk van het type gebruik: in een kantoorgebouw zijn de mensen beter in staat zichzelf te redden dan bijvoorbeeld in een verpleeghuis. Dit maakt dat bij bepaalde bouwwerken een langere opkomsttijd acceptabel is en bij andere bouwwerken een kortere opkomsttijd noodzakelijk is. Dit komt tot uitdrukking in de differentiatie in opkomsttijden die in de tabel is aangebracht.

De ontdekkingstijd kan sterk gereduceerd worden door het gebruik van brand- en rookmelders. Dit wil niet zeggen dat een langere opkomsttijd daarmee altijd gerechtvaardigd is. Bij brand geldt namelijk dat een snellere aanwezigheid van de brandweer altijd beter is. Dodelijke slachtoffers kunnen vanaf de eerste minuut vallen en het aantal neemt daarna geleidelijk toe. Er is geen «omslagpunt» te onderkennen. Acht minuten is de tijd die door bestuurders en brandweer als een acceptabele tijd wordt beschouwd.

In onderstaande tabel zijn de genoemde objectcategorieën ingedeeld in vier tijdschijven en er is een vijfde schijf die aangeeft wat de maximale opkomsttijd is die in geen geval overschreden mag worden. De tabel geldt overigens alleen voor zogenoemde prioriteit 1 meldingen, waarbij sprake is van brand of andere levensbedreigende zaken incidenten waarbij de brandweer een taak heeft.

Tijdschijf	Normtijd	Gebruiksfuncties als bedoeld in het Bouwbesluit 2003
A	5 min	Winkelfunctie met een gesloten constructie, woonfunctie boven een winkelfunctie, celfunctie
B	6 min	Woonfunctie portiekwoningen/portieklats en verminderd zelfredzamen
C	8 min	Overige woonfuncties, winkel-, gezondheidszorg-, onderwijs-, logiesfunctie en kinderdagverblijf,

Tijdschijf	Normtijd	Gebruiksfuncties als bedoeld in het Bouwbesluit 2003
D	10 min	Kantoor-, industrie- sport-, overige bijeenkomst- overige gebruiksfunctie
E	18 min	Maximale opkomsttijd

De opkomsttijden en de bestuurlijke afwegingsbevoegdheid zullen in het conceptbesluit veiligheidsregio's worden opgenomen om te waarborgen dat binnen een gemeente en veiligheidsregio voor alle betrokkenen duidelijk is welke brandweezorg men kan verwachten. De bestuurlijke afweging over het niveau van brandweezorg moet resulteren in het zogenoemde dekkingsplan dat onderdeel uitmaakt van het beleidsplan. Het risicoprofiel vormt de basis hiervoor. Als de brandrisico's in beeld zijn gebracht, kan op basis daarvan, uitgaande van de normen in het conceptbesluit, de optimale spreiding van de brandweerkazernes en -posten worden bepaald.

Op deze wijze wordt de verantwoordelijkheid van gemeenten en veiligheidsregio's voor een goede brandweezorg bevorderd zonder dat dit direct hoeft te leiden tot grote investeringen en hoge kosten. Hierdoor wordt een beter inzicht gegeven in de aan de burger te leveren brandweezorg waardoor verantwoording en verbetering mogelijk is. In het conceptbesluit veiligheidsregio's zal tevens het bestuur worden verplicht om alle in de praktijk gerealiseerde opkomsttijden te registreren. Deze registratie vormt de input voor de periodieke herziening van het risicoprofiel en daarmee het dekkingsplan. Uit de registratie blijkt immers of de opkomsttijden in een bepaald gebied gehaald of overschreden worden. Die overschrijdingen kunnen aanleiding zijn om maatregelen te nemen op het gebied van preventie, ruimtelijke ordening of brandweezorg (het bijbouwen van een kazerne).

Overige kwaliteitseisen

De leden van de PvdA-fractie achten de amvb met kwaliteitseisen van groot belang voor de wet en willen weten waarom deze niet in de wet zelf zijn opgenomen respectievelijk hoe ik aankijk tegen een voorhangprocedure. Voorts vragen zij of ik hun mening deel dat de gestelde eisen in directe relatie met de kwaliteit van de hulpverlening moeten staan. Zij vragen hoe ik zorg voor maximale vrijheid voor de veiligheidsregio's om hun eigen keuzes te maken. Ook de leden van de VVD-fractie vragen meer inzicht in de kwaliteitseisen die aan de brandweer worden gesteld. Voor een reactie op de vragen over de wettelijke verankering van de eisen – wet of amvb, al dan niet voorzien van een voorhangprocedure – verwijs ik naar paragraaf 1.5.

In het navolgende ga ik in op de inhoud van het conceptbesluit veiligheidsregio's, met uitzondering van de opkomsttijden van de brandweer die hiervoor reeds aan de orde kwamen.

Met de Wet veiligheidsregio's beoog ik een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie te realiseren. De wet geeft hiervoor het kader en draagt een aantal taken op aan de besturen van de veiligheidsregio's. Het gaat daarbij om de voorbereiding op de bestrijding van branden en zware ongevallen, het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en het instellen en in stand houden van een regionale brandweer, van een organisatie belast met het organiseren van de geneeskundige hulpverlening en van een meldkamer en het aanschaffen en beheren van materieel.

In het conceptbesluit veiligheidsregio's stel ik voor ten behoeve van de uitvoering van de in de wet genoemde taken eisen gesteld aan de organisatie en de prestaties van de brandweezorg, de geneeskundige hulpverle-

ning en de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De eisen zijn erop gericht een minimum kwaliteitsniveau van prestaties te realiseren en om de noodzakelijke uniformiteit ten behoeve van een goede uitwisselbaarheid bij het leveren van interregionale bijstand te waarborgen.

Bij het stellen van de eisen in het conceptbesluit heb ik als uitgangspunt gehanteerd dat de veiligheidsregio's primair verantwoordelijk zijn voor de inrichting van de brandweer, de GHOR en de meldkamer en voor de organisatie van de rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening.

Met het conceptbesluit wordt tevens beoogd een basis te leggen voor het multidisciplinaire optreden bij de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De eisen aan de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing hebben niet alleen betrekking op de organisatie van de brandweer en de geneeskundige hulpverlening, maar ook op politie en, voor zover het gaat om bevolkingszorg bij rampen en crises, op gemeenten. De eisen die hiervoor zijn neergelegd in het conceptbesluit hebben betrekking op de organisatie die nodig is bij een grootschalige en acute ramp of crisis waarbij een onmiddellijke en volledige inzet van de organisatie voor de rampenbestrijding en crisisorganisatie noodzakelijk is.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing

Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing bij het bestuur van de veiligheidsregio. Het bestuur dient de crisisorganisatie vast te leggen in het regionale crisisplan. Het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is niet alleen gericht op activiteiten van de veiligheidsregio zelf, maar ook op het multidisciplinaire optreden met de andere kolommen zoals politie, gemeenten en geneeskundige hulpverleners. Dit optreden moet bezien worden in samenhang met dat van de crisispartners. De crisisorganisatie moet in staat zijn om samen met hen rampen en crises het hoofd te bieden.

Uit diverse rapporten is duidelijk geworden dat er vooral in de aansturing van de rampenbestrijding en crisisbeheersing verbeteringen noodzakelijk zijn. Die aansturing vindt plaats door de hoofdstructuur van de crisisorganisatie. Deze hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is eerder beschreven in het referentiekader GRIP¹.

Niveau	Reikwijdte incident	Activering hoofdstructuur
GRIP 1	Bronbestrijding	Commando Plaats Incident (COPI)
GRIP 2	Bron- en Effectbestrijding	COPI + Operationeel Team (OT)
GRIP 3	Bedreiging van het welzijn van de bevolking	COPI + OT + Gemeentelijk Beleids-team
GRIP 4	gemeentegrensoverschrijdend	COPI + OT + Regionaal Beleidsteam

Alle regio's hebben dit referentiekader onderschreven en alle onderdelen van de hoofdstructuur van de crisisorganisatie zijn dan ook in iedere regio terug te vinden. Het is noodzakelijk dat de uniforme opbouw van de crisisorganisatie en het kunnen behalen van de minimaal vereiste prestaties in elke regio zijn gewaarborgd. In het kader van de verbetering van het informatiemanagement zal in het conceptbesluit worden opgenomen dat in de operationele teams van de hoofdstructuur een informatiemanager aanwezig moet zijn. Daarnaast geldt dat een voorlichtingsfunctionaris deel uit moet maken van het team uit de hoofdstructuur dat de processen met betrekking tot de bevolkingszorg aanstuurt.

¹ Referentiekader GRIP, Veiligheidskoepel, september 2006, Circulaire GRIP, Ministerie van BZK, 11 september 2006, nr2006-0000217470. In de GRIP-procedure wordt onderscheid gemaakt in verschillende opschalingstadia. Afhankelijk van de aard en omvang van het incident wordt een deel of het geheel van de hoofdstructuur van de crisisorganisatie gealarmeerd. De opschaling kan afhankelijk van de omstandigheden stap voor stap gebeuren of ineens.

De hoofdstructuur omvat alle onderdelen van de crisisorganisatie die belast zijn met leiding en coördinatie van de inzet van hulpverlenings-eenheden. Hier wordt bedoeld op het commando plaats incident (COPI) het team bevolkingszorg, het regionaal operationeel team (ROT), het gemeentelijk beleidsteam (GBT) en het regionaal beleidsteam (RBT). De meldkamer speelt in de eerste fase van de ramp of crisis een belangrijke rol. Ten eerste ontvangt ze de meldingen en stelt op basis daarvan vast welke onderdelen van de crisisorganisatie gealarmeerd moeten worden. Ten tweede is zij belast met de operationele leiding en coördinatie totdat dit wordt overgenomen door het ROT. Nadat het ROT de leiding heeft overgenomen blijft de meldkamer onmisbaar als informatieknoppunt. Zij zal in de regel ondersteunend zijn aan het ROT op het gebied van de informatievoorziening.

Het bestuur van de veiligheidsregio dient criteria vast te stellen op basis waarvan de meldkamer bij een acute ramp of crisis de alarmering van de hele hoofdstructuur van de crisisorganisatie tot en met het niveau van het ROT op te starten en de verantwoordelijke bestuurder te waarschuwen. Dat betekent dat de meldkamer de alarmering zonder tussenkomst van een andere leidinggevende in gang mag zetten. Bij een acute ramp scheelt dit veel tijd en dat kan levens redden en schade beperken. Vanwege de regionale diversiteit en de samenhang met het risicoprofiel is ervoor gekozen deze verantwoordelijkheid bij het bestuur van de veiligheidsregio neer te leggen en deze criteria niet door het Rijk te laten vaststellen.

De overweging die ten grondslag ligt aan het uitsluitend normeren van de prestaties van de organisatieonderdelen voor het grootschalige en onmiddellijke optreden, is dat deze organisatie dan ook in staat is om de lagere alarmeringsniveaus goed uit te voeren. Op deze wijze zijn alle organisatie-elementen uit de GRIP vastgelegd, blijft getrapte opschaling mogelijk en kan er adequaat gereageerd worden op acute rampen.

In het conceptbesluit gaat het om een nadere uitwerking van de crisisorganisatie waarbij een onmiddellijke en totale opschaling noodzakelijk is om prestaties te kunnen realiseren die de crisisorganisatie in dit verband moet kunnen leveren. Deze eisen leveren een uniforme structuur en werkwijze op bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing in alle regio's. Daarmee wordt ook de interregionale bijstand en het bovenregionale optreden gediend. Bijstand is een belangrijk aspect voor de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Geen enkele regio is namelijk in staat om voldoende capaciteit beschikbaar te houden voor de zwaarste ramp- en crisisscenario's. In het wetsvoorstel is hierin op de volgende wijze voorzien. Uit het risicoprofiel van de regio en het beleidsplan dat daarop is gebaseerd, worden de vereiste operationele prestaties van de regio afgeleid. Deze zullen met de eigen capaciteit alleen in de regel niet gerealiseerd kunnen worden. De veiligheidsregio's moeten hun behoefte aan bijstand in overleg met de aangrenzende regio's zeker stellen. Dit is onderdeel van de verplichte afstemming van het beleidsplan en het crisisplan op die van de aangrenzende regio's. De crisisorganisatie van de veiligheidsregio moet in staat zijn om de bijstand te kunnen opnemen en aansturen. Tevens moeten veiligheidsregio's in staat zijn om vlot bijstand te kunnen verlenen. Bij het inrichten van de crisisorganisatie dient het bestuur zich hiervan rekenschap te geven. Informatie, communicatie en de wijze van optreden moeten vergelijkbaar zijn. Deze noodzakelijke uniformiteit om als één regiogrensoverschrijdende organisatie te kunnen functioneren wordt in het conceptbesluit op een aantal belangrijke punten geregeld.

In 2004 heeft mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer¹ toegezegd basisvereisten te formuleren voor het functioneren van de hoofdstructuur, deze

¹ Verslag van algemeen overleg met betrekking tot de beleidsnota rampenbestrijding 2001–2004, Kamerstukken II 2003/04, 26 956, nr. 19.

te toetsen en op termijn vast te leggen in regelgeving om de kwaliteit te borgen. Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) is vervolgens gevraagd om hierover een advies uit te brengen. In november 2006 heeft het LBCB dit advies uitgebracht dat begin 2007 met een circulaire¹ is aangeboden aan het veld. De toegezegde toetsing heeft plaatsgevonden in 2007.

De basisvereisten zoals die zijn opgesteld door het LBCB zijn, met enkele aanpassingen naar aanleiding van de voornoemde toetsing, vrijwel integraal overgenomen in het conceptbesluit. Samen vormen ze de basis voor het crisismanagement. Het zijn de randvoorwaarden voor het opstarten en functioneren van de crisisorganisatie. Het gaat daarbij om een viertal kritische processen: alarmering, opschaling, leiding en coördinatie en informatiemanagement.

Het informatiemanagement is ondersteunend voor de drie andere processen (alarmering, opschaling, leiding en coördinatie) en verdient daarom in het bijzonder de aandacht. Het doel van informatiemanagement is het zo snel mogelijk verkrijgen van alle informatie die relevant is voor de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en het actief beschikbaar stellen van die informatie aan de functionarissen in de crisisorganisatie die de informatie nodig hebben.

Veel verbeterpunten uit rampen en crises in het verleden hebben betrekking op het informatiemanagement. Het informatiemanagement wordt ingericht volgens de principes van het netcentrisch werken.

Tot nu toe is de informatievoorziening nog vaak per operationele dienst georganiseerd. Er is nauwelijks informatie-uitwisseling tussen deze diensten. Bovendien is de doorgifte van informatie sterk hiërarchisch georiënteerd. Dat wil zeggen dat alle informatie eerst via de verschillende schijven in de organisatie omhoog wordt gebracht en op een hoog niveau wordt beoordeeld. Daarna gaat de informatie naar de belanghebbende, ook dit proces verloopt via diverse schijven. Deze wijze van informatievoorziening is tijdrovend en bovendien niet bevorderlijk voor het multidisciplinaire optreden.

Het netcentrisch inrichten van het informatiemanagement biedt de mogelijkheid om informatie anders dan via de hiërarchische weg door te geven. Dit levert tijdswinst op als andere onderdelen van de crisisorganisatie snel moeten worden geïnformeerd over cruciale ontwikkelingen. Het netcentrische informatiemanagement gaat ervan uit dat ieder onderdeel van de crisisorganisatie een eigen beeld van de situatie opbouwt en dat centraal in het informatienetwerk een totaalbeeld van de rampbestrijding of crisisbeheersing wordt bijgehouden. De informatie uit de eigen beelden vormt de input voor het totaalbeeld. De eigen beelden en het totaalbeeld zijn complementair.

Alle onderdelen van het informatienetwerk hebben toegang tot het totaalbeeld. Zo heeft ieder onderdeel van de crisisorganisatie op elk moment de beschikking over de meest actuele informatie over de ramp of crisis en de wijze waarop de bestrijding wordt aangepakt. Door deze informatieontsluiting kan ieder onderdeel van de crisisorganisatie binnen zijn eigen bevoegdheden op basis van de beschikbare informatie de juiste beslissingen nemen.

In het conceptbesluit zijn eisen aan het informatiemanagement opgenomen, die leiden tot het inrichten van het informatiemanagement volgens de netcentrische principes.

Op de eerste plaats worden eisen gesteld aan de opbouw van het totaalbeeld. Dit bevat de hoofdkenmerken van het incident en algemene informatie, waaronder bijvoorbeeld de weersverwachting. Daarnaast bevat het de informatie op hoofdlijnen over de effecten van het incident (aantallen gewonden, verwachte schade), de prognose (bijvoorbeeld de

¹ Circulaire basisvereisten, Ministerie van BZK, 27 februari 2007, Kenmerk 2007-0000047695.

verplaatsingssnelheid van een giftige stof) en de zwaartepunten in de bestrijding. Het is hiermee afgestemd op het strategische niveau, en het is richtinggevend voor de andere niveaus. Op deze manier draagt het totaalbeeld bij aan samenhang in de bestrijding: er is een gedeeld beeld op hoofdlijnen over de stand van zaken op het rampterrein, de strategische besluiten, de beschikbaarheid van bijstandseenheden, de voortgang van de bestrijding en dergelijke.

In het totaalbeeld worden de gegevens die van belang zijn voor de besluitvorming zo gepresenteerd dat in een oogopslag duidelijk is wat de situatie is en met welke dilemma's men te maken heeft. De informatie is dan gegroepeerd per samenhangend thema en rond de zwaartepunten van de bestrijding. Die kunnen per incident verschillen. De opsomming van informatie-elementen in dit artikel is echter algemeen en kan worden beschouwd als de gereedschapskist waaruit het totaalbeeld en de eigen beelden van onderdelen van de hoofdstructuur wordt samengesteld. Het gaat bij het samenstellen van de beelden niet om een bureaucratische invuloefening, maar om het verwerken en interpreteren van de op dat moment beschikbare gegevens. Op die manier wordt ook duidelijk welke informatie nog ontbreekt die nodig is voor besluitvorming en waarnaar men nog op zoek moet.

Op de tweede plaats worden eisen gesteld aan de opbouw van het eigen beeld dat ieder onderdeel van de crisisorganisatie dient bij te houden. De inhoud van de eigen beelden richt zich op dezelfde onderwerpen als het totaalbeeld, maar het is gericht op het tactische en uitvoerende niveau. De eigen beelden bevatten gedetailleerde informatie over één bepaalde locatie, sector op het rampterrein of over de bestrijdingsprocessen per discipline.

Het is niet vanzelfsprekend dat een eigen beeld uitsluitend uit tekst bestaat. Een grafische weergave van de situatie kan de besluitvorming makkelijker maken en versnellen. De informatiemanager van een onderdeel is verantwoordelijk voor het actueel houden van het eigen beeld. Een eigen beeld van een onderdeel is een belangrijk instrument voor de besluitvorming bij dat onderdeel. In het eigen beeld worden de gegevens die van belang zijn voor de besluitvorming zo gepresenteerd dat in een oogopslag duidelijk is wat de situatie is en welke dilemma's men mee te maken heeft.

Het eigen beeld wordt tevens beschikbaar gesteld aan de andere betrokken onderdelen die deze gegevens nodig hebben. Dit zijn de andere onderdelen van de hoofdstructuur, maar ook de uitvoeringseenheden van de brandweer, de geneeskundige hulpverlening en de politie of eenheden of functionarissen van externe diensten die betrokken zijn bij de rampenbestrijding of crisisbeheersing.

Om de informatie-uitwisseling tussen de onderdelen zonder onnodige vertraging te laten verlopen is in het conceptbesluit opgenomen dat zodra informatie bekend is, deze binnen tien minuten is verwerkt in het eigen beeld, zo spoedig mogelijk in het totaalbeeld en dat het ook direct wordt doorgegeven aan de overige belanghebbenden. Om deze snelle doorgifte van gegevens te garanderen is eveneens in het conceptbesluit voorgeschreven dat dit op een geautomatiseerde wijze dient te gebeuren (per e-mail of via een ander speciaal daarvoor toegerust systeem).

Naast de bovenstaande eisen wordt om de aandacht voor het informatiemanagement structureel te borgen in het conceptbesluit vastgelegd dat de operationele teams uit de hoofdstructuur over een informatiemanager moeten beschikken. Deze functionarissen dienen zich bezig te houden met het goede verloop van informatiemanagement bij een ramp of crisis.

Ongevalsebestrijding gevaarlijke stoffen (OGS)

Ongevallen met gevaarlijke stoffen vragen om een snelle reactie van de

hulpverleners. Die snelheid is nodig om in verschillende processen, zoals het waarschuwen en informeren van de bevolking, het redden, het bestrijden van de bron, het ontsmetten en het verkennen en meten, adequaat op te kunnen treden. Na de snelle eerste maatregelen kan het, als er sprake is van een omvangrijk besmet gebied, noodzakelijk zijn maatregelen te treffen voor langere tijd. Deze processen worden uitgevoerd door brandweereenheden en gespecialiseerde eenheden en functionarissen in samenwerking met vele andere diensten als geneeskundige hulpverlening, politie en diverse gemeentelijke en landelijke diensten, zoals het Beleidsondersteunend team-milieu-incidenten (BOT-mi), de Milieu-ongevallendienst van het RIVM en het Landelijk informatiepunt ongevallen gevaarlijke stoffen.

In het conceptbesluit veiligheidsregio's worden eisen gesteld aan de ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen (OGS). De eisen zijn gebaseerd op de *Leidraad ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen uit 2001*, zoals die door de NVBR is geaccordeerd. Deze leidraad is de voortzetting van de *Handleiding regionale OGS/WVD uit 1987*.

In iedere regio is een OGS-organisatie aanwezig die gebaseerd is op de leidraad. Uit een onlangs verschenen rapport van de Inspectie OOV is gebleken dat er tekortkomingen zijn in het beheer van deze organisatie ten opzichte van de leidraad. Dit rapport heb ik in mei 2008 aan uw Kamer aangeboden.¹ De Inspectie OOV doet aanbevelingen om meer bovenregionaal samen te werken op dit terrein en om voldoende stafcapaciteit in de organisatie in te bouwen.

Ik acht het gezien dit rapport, de risico's en de impact van dit type incidenten noodzakelijk om voor deze opdracht voor de brandweer in het conceptbesluit eisen te stellen aan de samenstelling, taken en prestaties (opkomsttijden).

Afspraken GHOR en zorgaanbieders

De GHOR coördineert een doelmatige geneeskundige hulpverlening bij zware ongevallen, rampen en crises. Het bestuur van de veiligheidsregio legt voor de GHOR de ambities en taken vast. Deze ambities en taken zijn gebaseerd op de in het gebied aanwezige risico's. Hierbij wordt rekening gehouden met het in de regio aanwezige hulpverleningspotentieel in de gezondheidssector.

Op basis van wettelijke vereisten in de VWS-regelgeving leggen zorginstellingen eveneens vast hoe zij tijdens de rampenbestrijding of crisisbeheersing de kwaliteit van hun zorgproces willen borgen. Dat maakt afstemming en goede afspraken tussen deze instellingen en de veiligheidsregio's noodzakelijk.

In het conceptbesluit wordt bepaald over welke processen van de GHOR afspraken gemaakt moeten worden. In de wet worden de instellingen, zorgaanbieders, vergunninghouders en diensten die een taak hebben binnen de geneeskundige hulpverlening en waarmee afspraken moeten worden gemaakt genoemd. Deze afspraken moeten aansluiten op de afspraken die al in de zorg bestaan.

Overige onderwerpen

In het conceptbesluit worden naast de bovengenoemde onderwerpen ook eisen gesteld aan de bedrijfsbrandweer en aan de rampbestrijdingsplannen voor inrichtingen en luchthavens. Bovendien bevat het conceptbesluit bepalingen inzake de doeluitkering voor de veiligheidsregio's. Het gaat hier om bestaande regelgeving op amvb-niveau die inhoudelijk praktisch ongewijzigd blijft en een grondslag krijgt in de nieuwe wet.

Financiële consequenties

De benodigde extra financiële inspanningen die de invoering van het besluit veiligheidsregio's met zich meebrengt zijn gemiddeld per regio

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 26 956 nr. 62.

circa 124 000 euro eenmalig en 285 000 euro per jaar (landelijk structureel 4,5 miljoen).

Een deel van de kwaliteitsverbetering is al in gang gezet door de toepassing van bestaande regelgeving. Een ander deel van de kwaliteitsverbetering vereist intensivering van de bestuurlijke aandacht zonder dat daarbij sprake is van een aanzienlijke financiële inzet, bijvoorbeeld de brandweerzorg.

Voor bepaalde andere onderwerpen worden wel kostenverhogingen voorzien. Deze kosten betreffen een eenmalige investering om op het juiste niveau te komen en structurele kosten om op dat niveau te blijven. Dit uit zich met name op het terrein van het informatiemanagement. Er is een specifieke bijdrage beschikbaar van ruim 17 miljoen euro voor de implementatie van een systeem waarmee aan de prestatie-eisen kan worden voldaan (dit systeem staat bekend onder de naam «CEDRIC»).

Daarnaast is met de substantiële verhoging van de reguliere, jaarlijkse rijksbijdrage van structureel 42 miljoen vanaf 2011 in voldoende dekking voorzien voor de kosten van de regio's voor het op orde brengen van hun rampenbestrijding en crisisbeheersing en hun basisbrandweerzorg.

In het navolgende ga ik in op die onderdelen van het conceptbesluit die een extra financiële inspanning met zich meebrengen en de onderbouwing van de bedragen. Voor de overige onderwerpen geldt dat ze budgetneutraal uitgevoerd kunnen worden of dat het om ongewijzigde bestaande regelgeving gaat.

Netcentrisch informatiemanagement

Het zodanig uitvoeren van het informatiemanagement dat aan de eisen in het conceptbesluit wordt voldaan, vergt het gebruik van een crisismanagementsysteem dat het netcentrisch werken mogelijk maakt. Er is reeds één regio die volgens het principe van netcentrisch informatiemanagement werkt en gebruik maakt van een dergelijk systeem.

BZK heeft de afgelopen periode de NEC-experimenten uitgevoerd, met als doel de netcentrische werkwijze te onderzoeken. Hieraan hebben zeven veiligheidsregio's meegedaan. De werkwijze is toegepast tijdens de oefening «Voyager» en door TNO geëvalueerd. Daarbij bleek dat de betrokkenen beter in staat waren hun taken uit te voeren in een kortere tijd. Ook de Raad voor de Multidisciplinaire Informatievoorziening onderschrijft de waarde van de NEC-experimenten als richtinggevend voor de invulling van de eisen waar een crisismanagementsysteem aan moet voldoen. Ik heb mij bereid verklaard de initiële kosten van het netcentrisch werken te financieren en de combinatie van computerapplicaties die dit ondersteunen kosteloos ter beschikking te stellen aan de regio's die daar belangstelling voor hebben. Voor de regio's die meedoen, betaalt BZK ook het eerste jaar de exploitatiekosten. Het gaat hierbij om een bedrag van 15 miljoen euro voor de implementatie en een bedrag van 2,6 miljoen euro voor het eerste jaar van de exploitatie¹. De regio's moeten zelf voorzien in personele capaciteit voor de invoering. Naar schatting is dit 1 fte voor de duur van een jaar, kosten ongeveer 100 000 euro.

Het beheer van dit systeem gebeurt centraal en de jaarlijkse kosten daarvan zijn onafhankelijk van het aantal deelnemers (departementen en veiligheidsregio's) circa 2,5 miljoen euro per jaar. Bij deelname van 7 departementen en alle veiligheidsregio's komen de jaarlijkse exploitatiekosten gemiddeld per regio op ongeveer 80 000 euro, dat is ongeveer 13 cent per inwoner per jaar. Het te hanteren kostenverdeelmodel is nog niet gereed. De Raad MIV wordt nauw betrokken bij de ontwikkeling hiervan.

Bezetting van de hoofdstructuur

Om de hoofdstructuur van de crisisorganisatie te laten voldoen aan de

¹ Brief van DGV: «voorziening landelijke crisisinformatie», 19 maart 2008, kenmerk: BZK 2006-0000060252.

eisen voor het informatiemanagement moeten op enkele plaatsen informatiemanagers en een voorlichtingsfunctionaris worden toegevoegd. Dit is een functie die als piket vervuld kan worden.

Functionaris	Opkomsttijd	Kosten per jaar voor een regio	Aanwezigheid
Informatiemanager COPI	30 min	€ 35 000	Aanwezig in vier regio's
Informatiemanager ROT	60 min	€ 35 000	Aanwezig in elf regio's
Informatiemanager Team Bevolkingszorg	90 min	Kanspiket* is reëel. Kosten ontstaan alleen bij inzet	Onbekend
Voorlichtingsfunctionaris Team bevolkingszorg	30 min	€ 35 000 Kanspiket is mogelijke variant. Kosten ontstaan alleen bij inzet	Onbekend

* Kanspiket: er is een pool van mensen die niet geconsigneerd zijn, maar de pool is dusdanig groot dat er altijd wel een functionaris bereikbaar en beschikbaar is.

Ongevalbestrijding gevaarlijke stoffen

De hierboven genoemde stafcapaciteit voor Ongevalbestrijding gevaarlijke stoffen (OGS) is een middel om te kunnen voldoen aan de eisen in het conceptbesluit. In de handleiding uit 1987 werd deze capaciteit al noodzakelijk geacht om OGS-taken adequaat te kunnen uitvoeren. Deze noodzaak is niet afgenomen gezien de toenemende transportvolumes van gevaarlijke stoffen en terroristische dreigingen. Deze stafcapaciteit omvat 1 fte en dit kost circa 100 000 euro per jaar.

De mate waarin de genoemde stafcapaciteit in de regio's is ingevuld en er voldaan wordt aan de eisen uit het conceptbesluit is wisselend. Er zijn regio's die er volledig aan kunnen voldoen, er zijn regio's aan het werk om het te regelen en er zijn regio's die nog achterblijven. Hiervan is op dit moment geen duidelijk beeld. Hier is uitgegaan van de situatie dat een regio nog niets geregeld heeft.

Totale kosten van het conceptbesluit voor een regio Hierna worden de kosten voor een regio in beeld gebracht voor dit onderwerp. Hier kan alleen een globaal beeld worden neergezet vanwege een gebrek aan informatie per regio en de verschillende ontwikkelingsstadia waarin de regio's zich bevinden. Er is uitgegaan van een regio die zich in de achterhoede van de ontwikkeling bevindt. Hoe de precieze uitwerking per individuele regio is kan pas vastgesteld worden nadat duidelijk is hoeveel en welke regio's aan CEDRIC meedoen en het kostenverdeelmodel is uitgewerkt.

	Onderwerp	Bedrag
Enmalige kosten	Netcentrisch werken invoeren	100 000
	Informatiemanagement-systeem Cedric, implementatie + eerste jaar exploitatie	17,6 miljoen (totaal, BZK betaalt)
	Opleiden 12 informatiemanagers (nodig voor 2 piketten)	24 000
TOTAAL initieel voor een regio		124 000
Structurele, jaarlijkse kosten	Exploitatie informatiesysteem (Cedric); vanaf jaar 2	80 000
	Piketten informatiemanagers	70 000
	Piket voorlichtingsfunctionaris	35 000
	Stafcapaciteit OGS	100 000
TOTAAL op jaarbasis voor een regio		285 000

Brief van het Veiligheidsberaad

De leden van de VVD-fractie vragen in te gaan op de kritiekpunten die het Veiligheidsberaad heeft uitgesproken in verband met de consultatie over het ontwerp voor het conceptbesluit veiligheidsregio's. De Kamer heeft een afschrift ontvangen van de reactie die het Veiligheidsberaad mij in verband hiermee gezonden heeft.

Het Veiligheidsberaad, het Korpsbeheerdersberaad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben gezamenlijk gereageerd op het conceptbesluit Veiligheidsregio's (in de verdere tekst spreek ik omwille van de leesbaarheid alleen nog over het Veiligheidsberaad). Zij hebben zich bij die reactie laten adviseren door de Raad van Regionaal Commandanten (van de brandweer), de Raad van Regionaal Geneeskundig Functionarissen, de Raad van Hoofdcommissarissen en de Raad voor de Multidisciplinaire Informatievoorziening. In de reactie wordt het belang van een solide wettelijke basis voor de veiligheidsregio onderschreven. Het Veiligheidsberaad heeft wel opmerkingen geplaatst bij bepaalde punten. Ik ga in het navolgende in op de belangrijkste daarvan. Het Veiligheidsberaad gaat in zijn reactie in op de opkomsttijden voor de brandweer. Deze opmerkingen hadden dezelfde strekking als die uw Kamer hierover heeft gemaakt. Hiervoor verwijs ik naar het begin van deze paragraaf, waar ik uitgebreid ben ingegaan op de eisen aan de brandweezorg.

In zijn reactie wijst het Veiligheidsberaad op de vele ontwikkelingen die op de veiligheidsregio's afkomen en het vele werk dat door de regio's moet worden verzet om aan alle eisen te kunnen voldoen. Er wordt gevraagd om een redelijke termijn van invoering. Ik antwoord hierop dat veel ontwikkelingen al langer geleden in gang zijn gezet en delen van het beleid die nu geformaliseerd worden in wet en conceptbesluit al bestonden in informele regelgeving. De extra aandacht hiervoor en het dwingende karakter van wetgeving leggen nu extra druk op veranderingsprocessen in het veld. Ik probeer de regio's daarom te ondersteunen bij deze processen. De belangrijkste instrumenten daarbij zijn de convenanten die ik heb aangeboden aan de regio's. Ik spreek daarbij met de regio's af dat zij gaan voldoen aan een aantal eisen op het gebied van de rampenbestrijding die in het conceptbesluit staan en dat zij overgaan tot regionalisering van de brandweer. Ik stel daar een financiële tegemoetkoming tegenover. Ik heb

met negentien regio's een dergelijk convenant gesloten. Daarnaast voert de Inspectie OOV in alle regio's een toetsingsprogramma uit op het gebied van de eisen aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing, het risicoprofiel en het opleiden en oefenen, waarin voor de regio's duidelijk wordt waar ze staan en wat ze nog moeten verrichten op straks aan de wettelijke vereisten te gaan voldoen.

Het spreekt voor zich dat met de invoeringswetgeving aan de regio's een redelijke termijn gegund wordt om wat van hun gevraagd wordt te kunnen realiseren. Ik zal het implementatietraject in nauw overleg met hen vormgeven.

Het Veiligheidsberaad is van mening dat er een hoge mate van detailering in het conceptbesluit is die niet past bij regionale verantwoordelijkheid (verlengd lokaal bestuur). Als voorbeeld wordt de hoofdstructuur van de crisisorganisatie genoemd. De vereiste samenstelling van de teams laat volgens het Veiligheidsberaad geen ruimte voor regionale diversiteit. Het Veiligheidsberaad zou graag zien dat ook anderen dan de voorgescreven functionarissen bij de teams aan kunnen sluiten. Het bezwaar van het Veiligheidsberaad berust op een misverstand. Het conceptbesluit staat niet in de weg dat de regio's ook andere functionarissen dan de met name genoemde te laten aansluiten. Dit zal in het conceptbesluit worden verduidelijkt.

Het Veiligheidsberaad geeft aan dat het eisen aan risicobeheersing en in het bijzonder aan het risicoprofiel mist. Het benadrukt dat het van belang is dat risicoprofielen in alle regio's uniform worden opgesteld. Het risicoprofiel is immers de basis voor het te voeren beleid.

Het uitgangspunt voor risicobeheersing is dat dit een verantwoordelijkheid is van het bestuur van de veiligheidsregio, dat daarover op basis van het risicoprofiel keuzes maakt en deze in het beleidsplan beschrijft en vastlegt. Het risicoprofiel is een voortzetting van de risico-inventarisatie die in de Wet rampen en zware ongevallen is voorgeschreven. Er bestaan al diverse handleidingen en leidraden waarmee een risico-inventarisatie opgesteld kan worden. De meest bekende daarvan is de Leidraad Maatramp¹. Op dit moment wordt een project gestart door het Veiligheidsberaad en de koepels van de professionele beroepsgroepen om op basis van de bestaande methoden een nieuw instrument te ontwikkelen waarmee een risicoprofiel kan worden opgesteld. Ik juich het toe dat veiligheidsregio's samen met de professionele beroepsgroep nadenken over dit fundament onder het regionale beleid. Ik wil borgen dat de regionale risicoprofielen op het landelijke beeld kunnen (blijven) aansluiten. Daarom blijf ik in nauwe verbinding met dit project.

Het Veiligheidsberaad merkt op dat nadere eisen aan het kwaliteitszorgsysteem niet zijn opgenomen. Het bepleit om wél eisen op te nemen en zo te bevorderen dat regio's op een eenduidige manier hun kwaliteitszorg organiseren.

Voor een reactie op deze opmerking verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie in hoofdstuk 6 over eisen aan het kwaliteitszorgsysteem.

Het Veiligheidsberaad spreekt zich uit over de eisen aan het informatie-management en staat positief tegenover het principe van netcentrisch werken. Het Veiligheidsberaad spreekt echter wel zijn zorgen uit over de uitwerking ervan. Gevreesd wordt dat de eisen bureaucratisch handelen in de hand werken en de eisen worden als erg gedetailleerd beschouwd. Het Veiligheidsberaad merkt op dat er nog weinig praktijkervaring met deze werkwijze is opgedaan. Zij stelt voor om in plaats van deze eisen materiële en personele eisen te stellen aan systemen die netcentrisch werken ondersteunen. Voorts is het Veiligheidsberaad van mening dat er hoge

¹ Circulaire Leidraad Maatramp, Ministerie van BZK, 2 augustus 2002, nr. EB2002/80471.

kosten gemoeid zijn met het invoeren van het netcentrische informatie-management.

Ik hecht eraan om vast te houden aan deze moderne werkwijze, die een oplossing biedt voor de problemen van het huidige informatie-management. Ik stel daarom ook een informatiesysteem beschikbaar, waarvan ik de initiële invoering bekostig en het eerste jaar van de exploitatie voor mijn rekening neem. De veiligheidsregio's nemen op vrijwillige basis deel aan dit systeem. Het veiligheidsberaad onderzoekt thans – in samenwerking met mij – hoe de netcentrische informatievoorziening in alle regio's ingevoerd kan worden. Van belang daarbij is bestuurlijk commitment en dekking van de structurele en incidentele kosten.

Naar aanleiding van de zorgen die het Veiligheidsberaad op dit gebied heeft uitgesproken ben ik tot de conclusie gekomen dat de formulering van het concept dusdanig was, dat het in de praktijk moeilijk te operationaliseren is. Er was sprake van meerdere typen urgentie bij de te verwerken gegevens en hieraan waren ook verschillende doorgiftesnelheden gekoppeld. Dit in combinatie met de indruk dat de eisen aan het totaalbeeld en de eigen beelden inhielden dat alle categorieën ook ingevuld moesten worden, leidde tot de begrijpelijke vrees dat er bij de regio's de neiging zou ontstaan eerst alle categorieën te vullen en dit zou leiden tot stagnatie in de besluitvorming.

Ik zal aan deze bezwaren tegemoet komen door de verschillende typen urgentie te schrappen en slechts een eis voor de doorgiftesnelheid op te nemen: tien minuten voor de verwerking van alle gegevens in het eigen beeld en een zo spoedig mogelijke verwerking in het totaalbeeld. Daarnaast heb ik expliciet gemaakt dat het bij het opbouwen van het totaalbeeld en de eigen beelden gaat om de gegevens en informatie die op dat moment beschikbaar is. Informatie die er niet is kan ook niet verwerkt worden, maar het maakt wel duidelijk welke (essentiële) informatie nog ontbreekt voor besluitvorming en waar men dus naar op zoek moet.

Ik verwacht dat deze wijzingen en vereenvoudigingen de zorgen van het Veiligheidsberaad over dit onderwerp hebben weggenomen en dat het Veiligheidsberaad kan instemmen met de hierboven beschreven wijze van informatiemanagement. Ik ben nog met het Veiligheidsberaad in gesprek over de termijn waarop het informatiemanagement netcentrisch ingericht moet zijn en de wijze waarop ik daarin kan ondersteunen.

Voor wat betreft de kosten van het invoeren van netcentrisch informatie-management verwijs ik naar de paragraaf over de financiële consequenties van het conceptbesluit hierboven.

Het Veiligheidsberaad benadrukt in zijn reactie veel waarde te hechten aan kwaliteitseisen aan het personeel. Het streven zou hier moeten zijn om het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel gelijktijdig van kracht te laten worden. Zonder kwaliteitseisen aan het personeel zou de organisatie van de veiligheidsregio een lege huls zijn.

Ik onderken het belang van het borgen van kwaliteitseisen aan het personeel dat in het operationele domein van de veiligheidsregio werkzaam is en er is uiteraard een nauwe relatie tussen de beide besluiten. Ik streef naar een zo spoedig mogelijke invoering van beide besluiten.

Het Veiligheidsberaad is de mening toegedaan dat de taakomschrijving van de GHOR te summier is. Het beraad geeft aan dat de huidige drie processen uit Wet GHOR genoemd moeten worden in het besluit, omdat daarover immers afspraken gemaakt moeten worden.

Bovendien vindt het Veiligheidsberaad dat het Wetsvoorstel veiligheidsregio's te weinig houvast biedt om sturing te geven op het moment dat interne procedures van zorginstellingen een belemmering vormen voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises. Het Veiligheidsberaad zou de verantwoordelijkheid van zorginstellingen bij rampen en crises nadrukkelijker in zorgwetgeving terug willen zien.

In de Wet veiligheidsregio's zijn alle taken van de GHOR die in de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen zijn genoemd weer opgenomen. Dit in het besluit te herhalen of nader te specificeren is daarom niet nodig.

Voor mijn visie op de sturingsmogelijkheden van de veiligheidsregio richting de zorgaanbieders verwijs ik naar paragraaf 5.2.

Het Veiligheidsberaad wijst er in haar reactie op dat het conceptbesluit nieuwe regelgeving bevat voor gemeenten en dat daarom volgens artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet met redenen en kwantitatieve gegevens omkleed beschreven moet worden wat de financiële consequenties daarvan zijn en moet aangegeven worden op welke wijze die financiële gevolgen opgevangen worden.

In het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen is door de Staatssecretaris van BZK als beheerder van het gemeentefonds de afspraak gemaakt dat mogelijke kosten als gevolg van dit wetsvoorstel en het ontwerpbesluit in beeld worden gebracht. Het gaat vooral om opkomsttijden, informatiemanagement en eventuele gevolgen van het ontwerpbesluit kwaliteit personeel. Hierboven ben ik reeds ingegaan op de financiële consequenties die dit conceptbesluit met zich meebrengt. Ik zal hierover in overleg treden met het Veiligheidsberaad voordat ik de financiële paragraaf van de toelichting op het conceptbesluit vaststel.

Regionalisering van de brandweer

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de brandweer wordt aangespoord te regionaliseren, maar daartoe niet wordt verplicht. Alle korpsen moeten wel aan de kwaliteitseisen voldoen die in het besluit veiligheidsregio's worden vastgelegd. Deze leden missen een duidelijke visie op de gewenste brandweerstructuur en vragen opheldering over de mogelijke gevolgen van het niet-regionaliseren van een korps binnen een verder geheel geregionaliseerde brandweer.

De leden van de PVV-fractie zijn niet blij met de vrijheid die aan de brandweerkorpsen gelaten wordt om zich bij de veiligheidsregio aan te sluiten, hoewel zij wel enigszins begrip hebben voor de terughoudendheid en mogelijke angst van, voornamelijk vrijwillige, brandweerkorpsen, zich te centraliseren in de veiligheidsregio's. Deze leden zijn echter overtuigd van de meerwaarde van de veiligheidsregio's en willen daarbij niet afhankelijk zijn van de medewerking van sommige brandweerkorpsen. Op hun zorgen op dit gebied is in de nota naar aanleiding van het verslag niet ingegaan en zij vragen of hun zorgen kunnen worden weggenomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel geen wettelijke verplichting tot regionalisering van de brandweer bevat, omdat het behalen van een minimaal kwaliteitsniveau voorop staat. Zij vragen of dit ook voldoende kan worden bereikt via intergemeentelijke samenwerking. Voorts vragen zij zich af of er bij de kwaliteitscriteria niet te veel nadruk gelegd wordt op het kunnen opschalen, terwijl het overgrote deel van het brandweerwerk op lokaal niveau plaatsvindt. In dat verband vragen deze leden nogmaals om een overzicht van het percentage werkzaamheden dat wordt uitgevoerd in het kader van het lokale veiligheidsbeleid, dan wel het regionale veiligheidsbeleid, in ieder geval voor wat betreft brandweer en politie.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is een brandweer die geheel op regionale schaal georganiseerd is. Dat is de door de regering gewenste structuur van de brandweer, omdat zij ervan overtuigd is dat ook voor het lokale niveau één regionale organisatie efficiënter en effectiever uitpakt dan vele kleinere organisaties die op allerlei manieren hun samenwerking van een kwalitatief hoog niveau moeten zien te houden.

Er zijn echter ook regio's die de brandweer niet volledig regionaliseren en waar het bestuur van mening is dat het zijn verantwoordelijkheid op het gebied van de brandweezorg op een andere manier kan waarmaken. Het wetsvoorstel laat de mogelijkheid open om bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling op grond van artikel 8 een gemeentelijk brandweerkorps te behouden. Dit korps moet aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen als de regionale brandweer. Als de taakuitvoering van een dergelijk korps blijvend tekortschiet kan de Minister van BZK tot regionalisering verplichten.

Het verheugt mij dat de leden van de PVV-fractie overtuigd zijn van de meerwaarde van de veiligheidsregio's. Indien enkele gemeenten in een regio mochten besluiten hun repressieve taak in eigen beheer uit te voeren dan hoeft dat geen afbreuk te doen aan de schaalvoordelen die de andere gemeenten kunnen bereiken door wel gezamenlijk het regionale korps op alle taakgebieden gestalte te geven. Bovendien zal de gemeente die besluit voor het repressieve deel niet mee te doen wel haar bijdrage moeten leveren aan de taken van de regio, ook in financiële zin. Echter de meeste regio's zijn overtuigd van het nut en belang van regionalisering, hetgeen ook blijkt uit het aantal convenanten dat ik heb afgesloten. De voordelen van regionalisering zullen al snel duidelijk worden en ook het laatste gemeentelijke korps zal uiteindelijk gebruik willen maken van de synergie en de mogelijkheden (bijvoorbeeld op gebied van opleiden en oefenen) van een regionaal korps. Een goede brandweezorg staat centraal. Ik heb hierboven al geschetst welke instrumenten het wetsvoorstel bevat om desnoods via gedwongen regionalisering de brandweezorg op het vereiste niveau te brengen.

In reactie op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of voldoende kwaliteit ook te bereiken is via intergemeentelijke samenwerking, merk ik op dat als het wetsvoorstel ruimte laat voor de mogelijkheid dat met een lokaal korps voldoende kwaliteit wordt bereikt, het in beginsel ook mogelijk is dat met een intergemeentelijk korps wordt bereikt. Ik zie echter niet in waarom een gemeente haar eigen korps wel zou willen laten opgaan in een korps op subregionale schaal, maar niet op de schaal van de veiligheidsregio. Als een gemeente vanwege de kwaliteit van de brandweezorg in een groter verband het gemeentelijke korps inbrengt in een grotere organisatie, dan zijn de voordelen het grootst als wordt gekozen voor de schaal van de veiligheidsregio. Binnen het regionale verband zijn voldoende mogelijkheden om vormen van samenwerking tussen enkele gemeentes gestalte te geven. Zo zien we in veel regio's die gekozen hebben voor volledige regionalisering dat er meerdere varianten voor de inrichting van de organisatie denkbaar zijn. Als voorbeeld wijs ik op het districtenmodel, waarbij een bestaande of voorgenomen intergemeentelijke samenwerking in een regionaal model wordt opgenomen en zowel de voordelen van de regio als de intergemeentelijke samenwerking behouden blijven. Hierbij valt te denken aan één districtcommandant die een duidelijk aanspreekpunt is voor de burgemeesters van de in het district liggende gemeenten en voldoende mandaat heeft om in te spelen op de lokale behoeften.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of bij de kwaliteitscriteria niet te veel de nadruk wordt gelegd op het kunnen opschalen.

De kwaliteitseisen zijn inderdaad vooral gericht op het mogelijk maken van grootschalig optreden. Voor grootschalig optreden is een zekere uniformiteit en uitwisselbaarheid nodig. Alleen dan kan goed worden samengewerkt bij de aanpak van grotere rampen en crises. Ook interregionale bijstandverlening wordt zo effectiever en efficiënter. Bovenstaande elementen vormen de kern van de te bereiken kwaliteits-

verhoging van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie mij een overzicht te geven van het percentage werkzaamheden dat wordt uitgevoerd in het kader van het lokale veiligheidsbeleid, dan wel het regionale veiligheidsbeleid, in ieder geval voor wat betreft brandweer en politie.

De vraag vooronderstelt dat er een scherpe scheiding te maken is in dagelijkse werkzaamheden die zich lokaal af spelen en de werkzaamheden die op het regionaal niveau moeten worden verricht. Een dergelijke splitsing is moeilijk te maken. In principe vinden alle werkzaamheden lokaal plaats en zijn de regionale werkzaamheden daaraan ondersteunend en komen zij de lokale werkzaamheden ten goede. Laat ik proberen dit met een voorbeeld duidelijk te maken. Een brand in een kelderbox kan er aanvankelijk heel onschuldig uitzien. De plaatselijke capaciteit kan volstaan zo wordt in eerste instantie gedacht. Totdat blijkt dat in de kelderbox gevaarlijke stoffen liggen opgeslagen en de flat boven de kelderbox ontruimd moet worden. Dit betekent niet alleen meer brandweer en politie inzet maar ook inzet van specialistische eenheden zoals de eenheden voor bestrijding van gevaarlijke stoffen, de gaspakdragers.

Onze moderne samenleving kent vele situaties waarin een klein incident door een serie kettingreacties kan uitgroeien tot een calamiteit. De burger verwacht dat onze hulpverleningsdiensten daar snel en adequaat op kunnen inspelen. Een regionaal georganiseerd korps met meer capaciteit en goed uitgeruste specialistische functies is daartoe volgens mij beter instaat dan de huidige structuur van vrijblijvende regionale samenwerking. Immers: een korps dat de grotere calamiteiten aan kan, is ook in staat de kleinere incidenten aan te kunnen.

Vrijwilligers

De leden van de CDA-fractie merken op dat de voorstellen rondom regionaliseren van de brandweer tot grote onrust leiden bij onder andere de vrijwilligers, maar ook bij gemeentebestuurders. Zij noemen enkele voorbeelden: de positie van de vrijwilliger is in gevaar, de minister kan de vrijwillige brandweer opheffen, de voorgeschreven aanrijtijden zijn in bepaalde delen van het land volstrekt onrealistisch. Zij vragen een reactie op de in brede zin en in vele publicaties weergegeven kritiek op het wetsvoorstel en de toekomstige amvb. Voorts vragen zij of er onder vrijwilligers en bijvoorbeeld gemeenteraden wel voldoende draagvlak is voor deze ingrijpende veranderingen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel niet verplicht tot regionalisering, maar dat veel gemeenten hier wel voor kiezen. Dat beschouwen zij als een verstandige keuze omdat door samenwerking capaciteit en kennis in de regio beter wordt benut en de kwaliteit kan worden verbeterd. Gelijktijdig blijft de vrijwillige brandweer (parttime professional) haar werk gewoon lokaal uitvoeren, daar moet immers het werk gebeuren. Het verheugt deze leden dat de minister een actieve rol op zich neemt als het gaat om de beschikbaarheid van vrijwilligers bij de brandweer. Het is goed dat in dat kader goede voorbeelden verspreid worden, maar er kan meer gebeuren. Deze leden willen graag van de minister weten of er in de amvb en in de convenanten eisen en afspraken staan die de aantrekkelijkheid van de brandweerorganisatie voor vrijwilligers bevorderen.

In mijn contacten met het veld heb ik gemerkt dat ik in een goede discussie aanvankelijke tegenstanders kan overtuigen van de voordelen van regionalisering. Ik ben ook niet bezorgd dat door de regionalisering de positie van de vrijwilligers in gevaar is en een uittocht van vrijwilligers ontstaat. Daar waar geregionaliseerd is zijn de vrijwilligers niet vertrokken. En ik begrijp dat: voor hen verandert er feitelijk niets in de uitvoering van hun werk en de plaats waar ze dat doen. Ze blijven in

dezelfde kazerne in hun eigen woonplaats. Zij ervaren wel de voordelen van regionalisering, zoals verbetering van de opleidings- en oefenmogelijkheden en ontlasting van de administratieve en organisatorische activiteiten. Daarom twijfel ik niet aan het draagvlak bij vrijwilligers. De lokale binding van brandweervrijwilligers blijft ook na regionalisering behouden. De brandweervrijwilliger blijft actief voor de lokale samenleving maar dan in regionaal verband.

Aan de gesloten convenanten, waarvan ook regionalisering van de brandweer deel uitmaakt, ontleen ik mijn vertrouwen in het draagvlak bij gemeenteraden.

Het vrijwilligersbeleid dient er enerzijds op gericht te zijn om zoals de PvdA terecht zegt de parttime professional niet met oneigenlijke werkzaamheden te belasten en anderzijds de relatie met de hoofdwerkgever te versterken. In verschillende regio's heeft dit er ook toe geleid om de parttime professional in een aparte medezeggenschapscommissie op te nemen om zijn belangen en problemen beter voor het voetlicht te krijgen.

Ik maak van de gelegenheid gebruik om nog nader in te gaan op twee door de CDA-fractie genoemde voorbeelden van veranderingsprocessen waarover bij de leden van de CDA-fractie vragen zijn gerezen.

Gemeentelijke brandweerkorpsen kunnen alleen maar worden opgeheven als een korps niet aan de in de wet en in de amvb's gestelde eisen voldoet. Bovendien moet voor het besluit tot opheffing van een gemeentelijk brandweerkorps een met de nodige waarborgen omklede procedure worden doorlopen.

Voor wat betreft de zorgen van de CDA-fractie over de opkomsttijden wil ik verwijzen naar de antwoorden die aan het begin van dit hoofdstuk zijn gegeven.

De leden van de SP-fractie zijn met betrekking tot de vrijwilligers van mening dat de minister niet consequent is bij het afsluiten van convenanten met de veiligheidsregio's.

De SP beschouwt juist de uitspraak van de minister, dat regionalisering van de brandweervrijwilligers de kortste weg is om de rampenbestrijding en crisisbeheersing op orde te krijgen, als een motie van wantrouwen richting de gemeenten. De minister heeft immers eerder aangegeven dat gemeenten zelf mogen kiezen voor behoud van lokale voorzieningen, of regionalisering daarvan, mits men voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.

Voorts merken zij op dat de minister zich gaat inzetten om de lokale binding van vrijwilligers aan de veiligheidsregio's en de brandweerkorpsen te behouden. Deze leden steunen die doelstelling. Daarom zijn zij van mening dat vrijwilligers invloed en zeggenschap dienen te krijgen op de veiligheidsregio's. Zij vragen of de minister bereid is dit in de wet vast te leggen, zodat dit voor elke veiligheidsregio gaat gelden en de positie van de vrijwilligers wordt versterkt. Als voorbeeld wijzen deze leden op de constructie die men in de regio IJsselland heeft gekozen. Daar hebben de brandweervrijwilligers een officiële adviespositie. Het dagelijks bestuur van het Regionale Platform Vrijwilligers, waarin een afgevaardigde van elke vrijwillige brandweerpost zit, heeft elke drie maanden een overleg met het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio. De leden van de SP-fractie vragen de mening van de minister over deze gekozen constructie.

Het wetsvoorstel op de veiligheidsregio's legt regionalisering van de brandweer niet op.

Regio's hebben de keuze tussen behoud van lokale voorzieningen of regionalisering daarvan, mits men voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.

Convenanten over regionalisering komen op vrijwillige basis tot stand. Een onderdeel van deze afspraak is overgang naar regionale dienst van alle personeelsleden inclusief de brandweervrijwilligers. Uit het feit dat tot nu toe met negentien van de 25 regio's convenanten zijn afgesloten leid ik af dat, anders dan de leden van de SP-fractie stellen, de meeste regio's vrijwillig kiezen voor regionalisering.

Ik kan mij vinden in de opmerking van de leden van de SP-fractie dat brandweervrijwilligers invloed en medezeggenschap dienen te krijgen in de veiligheidsregio. De onder andere in de regio IJsselland gekozen constructie kan er toe bijdragen dat brandweervrijwilligers op een adequate manier invloed krijgen binnen de Veiligheidsregio. Ik acht het echter niet noodzakelijk om de invloed en medezeggenschap van de brandweervrijwilligers vorm te geven en in de wet vast te leggen. Het bestuur van de regio is verantwoordelijk voor een goed personeelsbeleid. Dit kan op meerdere wijzen gestalte krijgen. Zo kan de positie van de vrijwilligers ook worden versterkt via de ondernemingsraden; het zijn immers parttime professionals. In de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond zijn bijvoorbeeld per district een aantal «kwaliteitsetels» voor de brandweer vrijwilligers beschikbaar. Ook via de ondernemingsraden kan de vrijwilliger dus een platform hebben waar hij of zij invloed heeft op beleidszaken op regionaal niveau die relevant zijn voor de vrijwilliger.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven dat de brandweer van dusdanig groot belang is voor een goede en effectieve rampenbestrijding en crisisbeheersing dat daaraan strenge kwaliteitseisen gesteld mogen worden. Zij hopen dat dit voor de vrijwillige brandweer een impuls is mee te professionaliseren zodat deze grote poule van mensen op een nog hoger niveau kan bijdragen aan de veiligheid. Wel vragen deze leden zich af, gelet op de belangrijke bijdrage van het grote aandeel vrijwilligers binnen de brandweerkorpsen, hoe de minister de omvang van deze groep binnen de korpsen zal borgen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de vrijwilligers juist beter ingezet zullen kunnen worden wanneer wordt geregionaliseerd. Zij vragen zich af in hoeverre het een vereiste zal zijn dat deze vrijwilligers, maar ook de vrijwilligers binnen een niet-geregionaliseerd korps in een verder volledig geregionaliseerde regio, in de gehele regio inzetbaar zullen zijn.

Het is naar mijn mening wenselijk dat de brandweervrijwilligers in een regio waarin alle brandweerkorpsen geregionaliseerd zijn in de hele regio kunnen worden ingezet. Dat geldt ook voor de vrijwilligers binnen een niet-geregionaliseerd korps in een verder volledig geregionaliseerde regio. Het niet op regionale schaal kunnen inzetten van deze vrijwilligers verzwakt de onderlinge samenwerking en doet afbreuk aan de onderlinge bijstandsmogelijkheden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren met teleurstelling dat de verhouding tussen het aantal brandweervrijwilligers en beroeps-personeel aan het veranderen is. De verwachting van de minister dat het aantal vrijwilligers in de toekomst gelijk blijft, achten zij optimistisch, gezien de verklaringen die worden gegeven voor de afname van het aantal vrijwilligers in de afgelopen jaren. Zij vragen welke ontwikkeling wordt verwacht.

Het aantal vrijwilligers is de afgelopen jaren niet afgenomen maar gelijk gebleven. Het aantal beroepsbrandweerlieden is met 800 toegenomen van 4638 in 2000 tot 5440 nu. Dit is de oorzaak van de veranderende verhouding. Deze toename is overigens mede veroorzaakt door de maatregelen die genomen zijn na de vuurwerkramp in 2000 en de nieuwjaarsbrand in 2001.

Ik verwacht dat het aantal parttimers bij de brandweer zich de komende jaren stabiel zal ontwikkelen. Ik zal de nodige inspanning leveren om ze zoveel mogelijk te behouden en beter te positioneren. Ik denk daarbij aan de volgende maatregelen:

- Het werk van de vrijwilliger aantrekkelijker maken door taak-specialisatie. Geen breed takenpakket dat maar sporadisch wordt uitgevoerd, maar alleen een specialisme dat aansluit bij de belangstelling van de vrijwilliger. Dus niet meer tegelijk duiken, ongevallen gevaarlijke stoffen, brand bestrijden en werken op hoogte, maar één of twee taken op kwalitatief hoog niveau uitvoeren.
- Invoering van een functiegericht opleidingsstelsel waarbij geen overbodige balast in de opleidingen zit, maar maximale aandacht is voor de uit te voeren taak.
- Het terugdringen van het aantal loos alarmmeldingen door betere afspraken en toepassing van nieuwe technieken voor brandmelding. Hierdoor neemt het tijdsbeslag van de vrijwilliger af en zal de hoofdwerkgever minder moeite hebben als personeel bij de vrijwillige brandweer is. De NVBR heeft recent een project gestart om het aantal loos alarmmeldingen terug te dringen.
- Om te bevorderen dat betere afspraken met hoofdwerkgevers van vrijwilligers gemaakt worden, heb ik begin dit jaar de «Handleiding relatiebeheer vrijwillige brandweer» breed verspreid in het veld en tevens aan uw Kamer gezonden. Deze handleiding is in de praktijk opgesteld, onder andere met behulp van pilotprojecten en best practices.

De leden van de SP-fractie missen in de opsomming van organisaties van belanghebbenden waarmee op landelijk niveau wordt samengewerkt de Vakvereniging Brandweervrijwilligers (VBV). Zij gaan er vanuit dat deze vakvereniging ook deel uitmaakt van de landelijke samenwerking. De VBV maakt inderdaad deel uit van de genoemde landelijke samenwerking. Met de VBV vindt periodiek ambtelijk overleg plaats over beleidszaken die relevant zijn voor de vrijwilligers.

De leden van de SP-fractie hebben vernomen dat de nieuwe Arbeidstijdenwet een grote belemmering kan gaan vormen voor veel vrijwilligers. De belemmeringen zouden veroorzaakt worden door de verplichte rusttijden na het reguliere werk en na een inzet (na het reguliere werk zijn vrijwilligers niet beschikbaar voor brandweerwerk en na een brandweerinzet kunnen ze niet direct met hun reguliere werk aan de slag). De leden willen graag van de minister weten of dit probleem zich werkelijk voordoet en wat de minister er in voorkomend geval aan gaat doen om het aantal vrijwilligers op peil te houden.

De nieuwe Arbeidstijdenwet heeft geen gevolgen voor de vrijwilligers bij de brandweer. Een deel van de vrijwilligers valt door de wijze waarop hun beschikbaarheid geregeld is niet onder de Arbeidstijdenwet. Voor de vrijwilligers die wel onder de Arbeidstijdenwet vallen zijn uitzonderingsbepalingen opgenomen die een adequate inzet van brandweervrijwilligers mogelijk maken.

5.2 GHOR

De leden van de CDA-fractie onderstrepen dat de samenwerking in de veiligheidsregio in elk geval een verbetering beoogt tot stand te brengen in het functioneren van de functies rood, wit en blauw. In dit verband vragen zij of het klopt, dat de territoriale congruentie met «wit» achterblijft bij de schaal waarop gemeentelijke gezondheidsdiensten functioneren? Gaarne ontvangen zij inzicht in de feitelijke situatie en de beleidsvoornemens ter zake.

De Minister van VWS heeft tijdens de behandeling van de Wet Publieke

gezondheid¹ aangegeven dat via een wijziging van de Wet publieke gezondheid de congruentie van de werkgebieden van de gemeentelijke gezondheidsdiensten met de werkgebieden van de veiligheidsregio zal worden afgedwongen. De Minister van VWS heeft onlangs de Kamer over de feitelijke situatie en zijn voornemens ter zake van de congruentie geïnformeerd².

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de betrokkenheid van de witte kolom nog verder tot ontwikkeling gebracht zou moeten worden en vragen naar de mogelijkheden om de onderlinge banden tussen de witte kolom en de veiligheidsregio versterken. In dit verband verwelkomen zij de brief van de Vereniging van ziekenhuizen (NVZ) van 25 juni 2008. Ook de leden van de VVD-fractie wijzen op de brief van de NVZ en vragen een reactie op de wens van de NVZ om de witte kolom een nadrukkelijker rol te geven op het bestuurlijke niveau. Graag ontvangen deze leden een specifieke reactie op de suggestie om aansluiting te zoeken bij de lokale bestuurlijke overleggen middels het regionaal overleg acute zorg (ROAZ).

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor deze brief waaruit blijkt dat de Nederlandse ziekenhuizen zich betrokken voelen bij de rampen- en crisisbeheersing en daarin ook hun verantwoordelijkheid willen nemen. Dit is verheugend voor de invulling van de afstemming en samenwerking van de witte kolom en het bestuur op GHOR-gebied. Om de samenwerking en afstemming te bevorderen zijn er verschillende mogelijkheden. Naast het regionaal overleg acute zorg wat op verzoek van de Minister van VWS door de traumacentra in het leven is geroepen en waarin de directeur GHOR al participeert, kent het bestuur van de veiligheidsregio ook het periodiek overleg met de potentiële crisispartners. Artikel 13, vijfde lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat het bestuur van de veiligheidsregio ten minste eenmaal per jaar overleg voert met de mogelijk bij rampen en crisis in de regio betrokken partijen over de risico's in de regio. Het spreekt voor zich dat de grote zorginstellingen in de regio voor een dergelijk overleg met het bestuur worden uitgenodigd. Daarnaast zal het bestuur of een portefeuillehouder uit het bestuur regelmatig contact onderhouden op bestuurlijk niveau met de zorginstellingen in hun regio. Er zijn dus verschillende mogelijkheden voor versterking van de banden op bestuurlijk niveau die door beide partijen met de gewenste intensiteit kan worden ingevuld.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de doorzettingsmacht van de GHOR in de warme fase hen zorgen baart. Zij benadrukken dat zij het van groot belang vinden dat er bij calamiteiten een heldere en slagvaardige beslisstructuur voorhanden is, die goed samenwerkt met andere diensten. De organisatie van de rampen- en crisisbeheersing gaat ervan uit dat het bestuur van de veiligheidsregio van te voren afspraken maakt met de mogelijke crisispartners over hoe te handelen in het geval van een calamiteit. Zo maakt ook de directeur GHOR in opdracht van het bestuur van te voren afspraken met de zorginstellingen die in hun regio werkzaam zijn. Een belangrijk onderdeel van de afspraken vormt de capaciteit die de zorginstellingen ter beschikking stellen aan het veiligheidsbestuur om ingezet te worden in GHOR-verband ingeval van calamiteiten. Het bestuur en de directeur GHOR weten dus van te voren over welke capaciteit zij kunnen beschikken en met wie wordt samengewerkt. Ook de zorginstellingen zelf weten in welk kader en onder welke coördinatie zij ingeval van een calamiteit hun zorgtaak vervullen. In geval van een calamiteit maakt de directeur GHOR deel uit van het regionaal operationeel team. Op deze wijze is de afstemming en samenwerking met de andere diensten geborgd en maakt de directeur GHOR onderdeel uit van de heldere en slagvaardige beslisstructuur van de regio.

¹ Kamerstukken II, 31 316.

² Kamerstukken II, 2008/09, 29 517, nr. 30.

Bovendien maakt de directeur GHOR ook deel uit van de directie van de GGD. Dit versterkt zijn informatiepositie en zijn contacten in de witte kolom waardoor hij zijn functie zowel in de koude als warme fase effectiever kan uitoefenen. In dit verband is het ROAZ van belang dat op verzoek van de Minister van VWS door de traumacentra is ingesteld. De directeur GHOR participeert in dat overleg. Ook dat draagt bij aan verbetering van de samenwerking en invulling van de GHOR-functie, ook in de warme fase.

De leden van de VVD-fractie houden vragen bij de effectieve sturing door de directeur GHOR en vragen om opheldering over de wijze waarop de directeur GHOR de eisen aan de relatie met de zorgaanbieders kan realiseren, ten aanzien van de afspraken die met hen gemaakt moeten worden. Zij vragen een reactie op hun mening dat bijvoorbeeld het meermalen per jaar oefenen enorme kosten met zich brengt, waardoor ziekenhuizen wellicht minder geneigd zijn om daaraan medewerking te verlenen. Zij vragen in dit verband of de € 10 miljoen van de Minister van VWS toereikend zal zijn, welke instrumenten de directeur GHOR heeft om als stok achter de deur te dienen en een aantal voorbeelden van aanwijzingen die de voorzitter van de veiligheidsregio kan geven aan weigerachtige zorginstellingen.

In reactie op de vraag of de € 10 miljoen die de Minister van VWS ter beschikking stelt toereikend is, merk ik allereerst op dat de zorginstellingen de voorbereiding op de rampenbestrijding in beginsel uit hun eigen budgetten moeten bekostigen. De subsidie van VWS is een stimuleringsbijdrage die in het eerder genoemde ROAZ worden verdeeld om zorginstellingen voldoende te laten oefenen en heeft geen kostendekkend karakter. Overigens merk ik hierbij op dat het niet zo is dat jaarlijks meerdere malen het volledige ziekenhuis geacht wordt aan een oefening mee te doen. Oefeningen worden in een jaarplan opgenomen, waarbij meestal slechts een onderdeel van het ziekenhuis één of twee keer per jaar in het programma wordt opgenomen en waarbij waar mogelijk simulatietechnieken worden gebruikt, die aansluiten aan de invulling van de eigen oefendoelen van de instelling. De belasting in capaciteit en geld wordt daarmee beperkt.

Zorginstellingen zijn ingevolge de Wet toelating zorginstellingen verplicht om medewerking te verlenen aan het openbaar bestuur bij het bestrijden van een ramp of calamiteit. Daartoe behoort ook de voorbereiding daarop. Uit de brief van de NVZ blijkt dat de ziekenhuizen zich daarvan bewust zijn en daaraan ook gestalte willen geven door afspraken met de veiligheidsregio te maken.

In aanvulling op het bovenstaande in antwoord op vragen van de PvdA-fractie over de rol van directeur GHOR het volgende. Indien instellingen weigerachtig blijven om een medewerking te verlenen aan de voorbereiding op de bestrijding van een ramp of calamiteit, is het aan het openbaar bestuur – niet aan de directeur GHOR – om verdere stappen te ondernemen. Die stappen staan beschreven in artikel 28 van het wetsvoorstel, waaronder het geven van een aanwijzing aan de zorginstelling door de voorzitter van de veiligheidsregio. Het gaat hier bijvoorbeeld om een zorginstelling die weigert mensen ter beschikking te stellen, geen openheid van zaken geeft over haar ziekenhuisrampenopvangplan dan wel weigert een dergelijk plan op te stellen, het herhaaldelijk weigeren om medewerking te verlenen aan een oefening. Mocht de aanwijzing ook geen soelaas bieden dan kan de voorzitter van de veiligheidsregio de minister VWS verzoeken om op te treden en de aan hem ter beschikking staande bevoegdheden in te zetten.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts wat de gevolgen zijn voor de samenwerking in ROAZ-verband zonder hiërarchie en sanctionerende bevoegdheden als de Wet Ambulancezorg niet door de Eerste Kamer komt.

Voor de samenwerking in ROAZ-verband maakt het in principe geen verschil. Momenteel nemen ambulancediensten ook deel aan het ROAZ. De samenwerking wordt wel lastiger indien de wet niet wordt aangenomen, omdat de verhoudingen dan diffuus blijven en de samenwerking tussen de partijen landelijk gezien meerdere vormen kan gaan aan nemen.

De leden van de VVD-fractie verzoeken aan te geven of bijvoorbeeld het bestuur van de veiligheidsregio tegen de wens van het bestuur van de GGD in, de directeur GHOR én de directeur van de GGD kan benoemen. Allereerst wil ik benadrukken dat het bestuur van de veiligheidsregio de directeur GHOR benoemt en het bestuur van de GGD de directeur van de GGD. De functies van directeur GHOR en de directeur GGD kunnen door één en dezelfde persoon worden uitgeoefend, maar dat hoeft niet. Indien het bestuur van de veiligheidsregio de directeur GGD benoemt als directeur GHOR dan is dat een goede zaak, maar het is daartoe niet verplicht. Dit geldt omgekeerd natuurlijk ook voor het bestuur van de GGD, indien het de directeur GHOR benoemt tot directeur van de GGD. In het wetsvoorstel is wel bepaald dat de directeur GHOR deel uitmaakt van de directie van de GGD. Dit om de afstemming tussen bestuurlijke en witte kolom zo optimaal mogelijk te laten verlopen. Het spreekt voor zich dat het bestuur van de veiligheidsregio de mening van het bestuur van de GGD verneemt alvorens tot benoeming van de directeur GHOR over te gaan.

De leden van de VVD-fractie vragen naar mogelijke sanctionerende maatregelen ingeval van weigerachtige gemeenten. Onduidelijk is welke gemeentelijke bijdrage in GHOR-verband hier wordt bedoeld. De GHOR organiseert de bijdragen van de zorginstellingen, niet die van de gemeenten.

De leden van de VVD-fractie vragen verduidelijking met betrekking tot de gevolgen voor de huisartsen van het wetsontwerp. Zij willen weten welk aandeel huisartsen moeten leveren in de geneeskundige hulpverlening en of zij ook mee moeten oefenen.

De praktijk leert dat in geval van een calamiteit of een zwaar ongeval huisartsen vaak een rol spelen. Enerzijds omdat huisartsen verspreid gevestigd zijn en daardoor vaak bij de plek van het ongeluk aanwezig zijn en anderzijds omdat burgers wegens hun bekendheid al gauw een beroep op hen doen. Derhalve zoeken de besturen van de regio's contact met de huisartsen of de koepels van huisartsen om hun in ieder geval bekend te maken met de GHOR en de werkwijze van de GHOR en eventueel om met hen afspraken te maken over mogelijk inzet van huisartsen in GHOR verband; bijvoorbeeld voor triage-bijstand op de plek van het ongeluk. Indien een huisarts zich daarvoor beschikbaar stelt betekent dat ook dat hij deelneemt aan oefeningen. De huisartsen zijn overigens ook betrokken bij het opstellen van het convenant dat wordt afgesloten rondom de besteding van de € 10 mln voor opleiding, training en oefening, de zogeheten OTO-gelden.

Meldkamer

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de nota naar aanleiding van het verslag wordt aangegeven dat Minister van BZK de bevoegdheid heeft om te bepalen dat op andere wijze dan door colocatie in de meldkamerfunctie kan worden voorzien. Zij vragen wat dit precies betekent en op basis van welke argumenten de minister hiertoe kan besluiten.

De leden van de SP-fractie sluiten zich bij deze vraag aan en vragen

waarom in deze mogelijkheid is voorzien en welk doel hiermee gediend kan zijn.

Artikel 60 van het wetsvoorstel geeft de Minister van BZK de bevoegdheid te bepalen dat er in die gevallen waarin er (nog) geen colocatie is, die situatie gedurende een bepaalde periode mag voortbestaan. Deze bevoegdheid is opgenomen omdat de verplichting tot colocatie nieuw is. Nu deze verplichting in het wetsvoorstel is opgenomen, is het een kwestie van het, na goed overleg, vaststellen van een redelijke termijn om colocatie te realiseren.

De colocatie van de meldkamers in de regio Kennemerland, met uitzondering van de meldkamer van de Koninklijke marechaussee te Schiphol, is al gevorderd.

De colocatie in de regio Zaanstreek-Waterland wordt in de nabije toekomst gerealiseerd. Nu nog maakt het ambulancevervoer in die regio gebruik van de meldkamer van het ambulancevervoer van de regio Amsterdam-Amstelland. De Minister van VWS heeft de Eerste Kamer toegezegd dat de gebiedsindeling van de Wet Ambulancezorg volgend is aan de Wet Veiligheidsregio's. Voor de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland betekent dit dat het een zelfstandige 25e RAV-regio kan worden met een eigen WAZ-vergunning. Hierdoor wordt colocatie ook in deze regio mogelijk. Het (voorlopig) handhaven van afzonderlijke meldkamers is aan de orde bij de meldkamer van de Koninklijke marechaussee op Schiphol en de meldkamer van het KLPD.

De leden van de Christen Uniefractie constateren dat er nog geen duidelijkheid is wat betreft het beheer en de organisatie van de 112-centrale. Deze leden willen weten wanneer die duidelijkheid wel gegeven kan worden.

Er is naar mijn mening wel duidelijkheid omtrent het beheer en de organisatie van de 112-centrale. De 112-centrale is fysiek onderdeel van de gemeenschappelijke meldkamer. Het regionale college van politie is verantwoordelijk voor het beheer van de 112-centrale. Het bestuur van de veiligheidsregio en het regionale college van politie nemen in het op te stellen convenant op hoe er op bestuurlijk en operationeel niveau wordt samengewerkt in de gemeenschappelijke meldkamer.

6 Sturing door de rijksoverheid

De leden van de SP-fractie zijn verbaasd dat in de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat er geen aanleiding is om bij amvb eisen te stellen aan het door de regio's te hanteren kwaliteitszorgsysteem, omdat kwaliteitszorg tot het domein van de bedrijfsvoering behoort en dus een zaak is voor de veiligheidsregio zelf. Naar hun mening is de kwaliteit van de crisisbeheersing en rampenbestrijding bij uitstek juist een verantwoordelijkheid van de minister.

Anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen, gaat het bij het kwaliteitszorgsysteem voor de brandweer niet om eisen aan de kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Een kwaliteitszorgsysteem is een managementmodel, dat als doel heeft de bedrijfsvoering in een organisatie te verbeteren. Op systematische wijze wordt de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer bewaakt, beheerst en verbeterd. De VNG en de NVBR hebben voor de brandweer gekozen voor het INK-model, dat ook door de politie wordt gehanteerd. Met een wettelijke verplichting tot het hebben van een kwaliteitszorgsysteem sluit ik aan bij ontwikkelingen die door de branche zelf zijn geïnitieerd. De implementatie en (door)ontwikkeling van het INK-model is voortvarend door de brandweer opgepakt. Er is daarom geen reden om bij amvb nadere eisen te stellen aan een kwaliteitszorgsysteem.

7 Samenwerking

Samenwerking met crisispartners

De leden van de PvdA-fractie vinden het belangrijk dat bij het maken van plannen en afspraken contact is met alle relevante partners die kunnen bijdragen aan de veiligheid in de regio. Zij willen graag weten hoe geborgd wordt dat met alle relevante veiligheidspartners afspraken gemaakt worden.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het van groot belang is dat de veiligheidsregio's een goed overzicht hebben van alle mogelijke crisispartners, hun taken en bevoegdheden. Zij vragen of ik die mening deel en of ik voornemens ben de veiligheidsregio's te voorzien van een uitputtende lijst van eventuele crisispartners waarmee mogelijk samenwerking of afstemming gezocht dient te worden.

Het bestuur van de veiligheidsregio is verplicht om op basis van de inbreng van de gemeenten een risicoprofiel op te stellen. Dit risicoprofiel bevat een overzicht van de risicovolle situaties die kunnen leiden tot een brand, ramp of crisis en een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich in de regio kunnen voordoen. Daarnaast bevat het een analyse waarin een weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen.

Aan de hand van dit overzicht stelt het bestuur van de veiligheidsregio vast welke partijen bij de rampen en crises betrokken kunnen raken. Het regionale college van politie, de besturen van de waterschappen en de door andere ministers daartoe aangewezen functionarissen worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op het risicoprofiel kenbaar te maken. Informatie over crisispartners of rijksheren van gedeconcentreerde overheden is ook beschikbaar via de website van mijn ministerie.

Met dit proces is voldoende verzekerd dat alle risico's en alle relevante partijen in kaart worden gebracht. Voor het aan de regio's verstrekken van een uitputtende lijst, zo dat al mogelijk is, zie ik daarom geen aanleiding.

De leden van de SP-fractie merken op dat de verantwoordelijkheid voor het redden van mens en dier op gemeentelijk ingedeeld water onderdeel uitmaakt van de brandweerczorg en daarom ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Deze leden vragen of deze verantwoordelijkheid niet beter onder te brengen is bij het bestuur van de veiligheidsregio. Brandweerczorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders en blijven dat ook in dit wetsvoorstel. Een aantal taken in onder meer de voorbereiding, de planvorming en de uitvoering wordt bij gemeenschappelijke regeling overgedragen aan de veiligheidsregio. De verantwoordelijkheid blijft op gemeentelijk niveau. Dit geldt op het land en ook op het water.

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat al naar gelang de ramp of crisis de betrokken crisispartners deelnemen aan het regionaal beleidsteam (RBT) en hierbij al hun wettelijke taken en bevoegdheden in tact blijven en er geen onderscheid is te maken in het belang van de crisispartners. Toch vragen zij om een nadere toelichting op de verschillende bevoegdheden van crisispartners van bijvoorbeeld rijksheren en Defensie en over de verhouding van deze bevoegdheden tot de bevoegdheden en de doorzettingmacht van de voorzitter veiligheidsregio en/of een aanwijzing van de commissaris van de Koningin, al dan niet door toedoen van de Minister van BZK en de aanwijzing van sectorministers. De leden vragen wiens besluit voorgaat bij tegengestelde belangen of voorstellen.

De leden van de VVD-fractie vragen in dit licht wie de afweging maakt partners wel of niet uit te nodigen in het RBT, welke crisispartners in elk

geval uitgenodigd moeten worden en of het mogelijk is bezwaar aan te tekenen indien men niet voor het RBT wordt uitgenodigd.

De doorzettingmacht van de voorzitter van de veiligheidsregio beperkt zich tot het optreden bij een daadwerkelijke ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis en heeft alleen betrekking op het overnemen van de bevoegdheden c.q. het opperbevel van de andere burgemeesters. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is al vermeld dat dit opperbevel niet is verbreed naar crisissituaties waarbij andere dan de OOV-bevoegdheden aan de orde zijn. In een crisis ligt de verantwoordelijkheid voor het beheersen van de crisis primair bij bestuursorganen die over de bevoegdheden beschikken om de noodzakelijke maatregelen te nemen. Het is daarbij van belang dat tijdig overleg met de burgemeester of voorzitter plaatsvindt, zodat de implicaties van de door de burgemeester of voorzitter ter beheersing van de crisis noodzakelijke te nemen maatregelen ter handhaving van de openbare orde, onder ogen kunnen worden gezien.

De vraag wiens besluit voorgaat bij tegengestelde belangen of voorstellen kan niet worden beantwoord zonder te kijken naar de omstandigheden waarin de vraag zich voordoet. Bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing is het doel het herstel van de normale situatie. De vraag wiens besluit voorgaat, is afhankelijk van de vraag hoe de normale situatie het snelst kan worden hersteld. De situatie die zich voordoet is dus leidend bij het bepalen van het belang dat als eerste gediend wordt en wat kan wachten. Het is ondoenlijk om voor alle mogelijke scenario's de verhouding tussen alle mogelijke belangen te inventariseren en deze in de wet vast te leggen.

In het wetsvoorstel zijn ook regels opgenomen om de belangenafweging te borgen. Artikel 38 van het wetsvoorstel verplicht andere ministers die de bevoegdheid hebben bij een ramp regels te stellen of maatregelen te treffen, dat zij van die bevoegdheid geen gebruik maken dan nadat hierover overleg is gevoerd met de Minister van BZK. Dit behoudens situaties waarin de vereiste spoed zich hiertegen verzet.

Voor crisissituaties geldt dat als andere ministers de bevoegdheid hebben bij een crisis regels te stellen of maatregelen te treffen, deze de Minister van BZK direct informeert als hij van deze bevoegdheid gebruik maakt. Een overzicht van alle bevoegdheden op het gebied van crisisbeheersing is samengesteld naar aanleiding van het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007. Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd in juli van dit jaar¹.

Het is aan de voorzitter van het RBT om te bepalen wie hij uitnodigt voor het RBT. Het niet uitnodigen van een crisispartner die wel een rol heeft in het bestrijden van de betreffende ramp of crisis, heeft het risico van stagnatie in de besluitvorming over de te volgen bestrijdingsstrategie tot gevolg en leidt tot problemen bij de afstemming over te nemen maatregelen. Ik verwacht dat een voorzitter er alles aan zal doen om dat te voorkomen.

Voor de voorzitter van het waterschap geldt dat deze standaard wordt uitgenodigd voor de vergaderingen van het RBT.

Op de vraag of er beroep mogelijk is tegen het niet uitgenodigd worden voor een RBT antwoord ik dat die mogelijkheid er niet is, evenmin als de mogelijkheid om een crisispartner te sommeren te verschijnen in een vergadering van het RBT. De samenwerking geschiedt in principe op basis van gelijkwaardigheid. Afspraken hierover maken deel uit van een goede taakuitvoering van de veiligheidsregio. De afspraken liggen vast in het crisisplan van de regio.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de minister al meer inzicht kan geven in het project Waterrand en de rolverdeling en coördinatie in geval van incidenten op het water.

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 29 668, nr. 23.

In het kader van incidentbestrijding op het water is door mijn ministerie en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het project Waterrand gestart. Het project heeft het concept «Handboek incidentbestrijding op het water» opgesteld. In dit handboek is de samenhang in beeld gebracht van alle betreffende wet- en regelgeving en zijn de verantwoordelijkheidsverdeling en de beleidskaders voor de coördinatie nader uitgewerkt. Het handboek is in overleg met alle betrokken organisaties tot stand gekomen en ter consultatie aangeboden aan alle betrokken ambtelijke en bestuurlijke partijen. De uitkomsten daarvan worden op dit moment in een aantal expertgroepen in detail uitgewerkt tot praktische procedures voor de bij een incident betrokken functionarissen. Daarnaast worden in een pilot voor vijf «samenhangende risico watersystemen» (Waddenzee, IJsselmeergebied, Zeeuwse Delta, Noordzeekanaal en Delta Zuid-Holland) de uitkomsten vertaald in een incidentbestrijdingsplan. De bevindingen uit deze pilot worden ook verwerkt in het definitieve handboek dat begin 2009 zal worden vastgesteld.

Specifiek met het oog op Defensie vragen de leden van de fractie van de VVD de minister nader inzicht te geven in de achtergrond van de uitspraak dat Defensie bij de nationale rampenbestrijding en crisisbeheersing een structurele rol moet hebben, maar de kosten hiervan voor rekening komen van de aanvragende instantie. Zij vragen in hoeverre de plicht «bij te dragen aan» een terughoudendheid kan veroorzaken bij het verzoeken om (noodzakelijke) bijstand door Defensie i.v.m. met de gevolgen voor het reeds vastgestelde budget. Ook vragen zij hoe deze eventuele extra kosten democratisch verantwoord kunnen worden in gemeenten die niet door de calamiteit zijn getroffen, maar zich geconfronteerd zien met stijgende kosten.

Ik verwacht niet dat er terughoudendheid zal zijn bij het vragen om militaire bijstand bij een ramp of crisis als die bijstand ook daadwerkelijk nodig is. De bijstand wordt immers aangevraagd om de dreiging van een ramp of crisis af te wenden of de gevolgen ervan te beperken. Het niet aanvragen van bijstand zal dan leiden tot hogere kosten.

Het is onmogelijk om in de jaarlijkse begroting de te verwachten kosten van militaire bijstand in te calculeren, rampen en crises kenmerken zich immers door een hoge mate van onvoorspelbaarheid. Gemeenten doen er verstandig aan om bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling waarbij de veiligheidsregio wordt ingesteld afspraken te maken over de verantwoording en betaling van eventuele kosten die voortvloeien uit het aanvragen van militaire bijstand.

De kosten van vormgeving van de rol van Defensie als structurele veiligheidspartner voor nationale veiligheid en crisisbeheersing, een rol die ik heb toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag¹, komen voor rekening van het rijk.

Met de invulling van deze rol is een vergroting beoogd van de effectiviteit van het overheidsoptreden en een efficiënter en doelmatiger gebruik van overheidsmiddelen. Dit betekent echter niet dat een andere financieringsstructuur voor de kosten van de feitelijke inzet van die middelen ontstaat. Het Defensiebudget is ingericht om de bestaande organisatie in stand en getraind te houden. Voor de extra uitgaven als gevolg van inzet zijn geen middelen gereserveerd. Daarom zijn voor sommige soorten civiele taken tussen Defensie en andere overheidsinstanties convenanten gesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over de compensatie van de door Defensie gemaakte kosten.

Het is relevant om hier te vermelden dat een door een ramp getroffen gemeente bij de Minister van BZK een bijdrage kan aanvragen in de kosten die voor haar voortvloeien uit de bestrijding van de ramp, op grond van het Besluit rijksbijdragen bijstands- en bestrijdingskosten). De door de gemeente aan Defensie betaalde kosten kan zij in de desbetreffende declaratie opnemen.

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 117, nr. 6 (blz. 68).

In de nota naar aanleiding van het verslag staat dat in het kader van de intensivering van de civiel-militaire samenwerking (ICMS) niet alleen afspraken zijn gemaakt op het terrein van de informatievoorziening, maar ook op het bredere terrein van crisisbeheersing. Zij vragen of de minister nader inzicht kan geven in deze afspraken. De leden van de VVD-fractie krijgen graag nadere informatie op deze punten.

Hier wordt bedoeld op de afspraken in het kader van de Civiel Militaire Bestuursafspraken en de intensivering vanwege het project Intensivering Civiel Militaire Samenwerking.

Over deze afspraken hebben de Minister van Defensie en ik de Kamer geïnformeerd door onze brief van 20 september 2007¹. Het gaat om intensivering van de samenwerking op de volgende terreinen:

- a. Aansturing van de inzet van mensen en middelen;
- b. ICT – ondersteuning;
- c. Gemeenschappelijk oefenen;
- d. Gezamenlijk opleiden;
- e. Wetenschappelijk onderzoek.

Internationale samenwerking

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat wat binnen de veiligheidregio, bij grensoverschrijdende activiteiten tussen gemeenten, niet mogelijk is, namelijk een rol voor de commissaris van de Koningin, wel aanbevolen wordt bij grensoverschrijdende activiteiten tussen regio's binnen één provincie, tussen meerdere provincies en tussen landen. Consequent doorgeredeneerd in de lijn van de opvatting van de minister klopt dit niet volgens deze leden. Zij vragen zich af of de hier gekozen oplossing wel passend is binnen de door de minister vastgelegde wettelijke kaders, waartegen bij de leden van de CDA-fractie bezwaren bestaan. Hier ligt naar de opvatting van deze leden een tegenstrijdigheid met de letter en geest van dat wat de minister voorstelt in het wetsontwerp. Het valt deze leden op dat de op dit punt eerder voorgelegde vragen in het verslag niet hebben geleid tot een gevoel van urgentie om te komen tot een passende oplossing bij de minister. Zij vragen of de minister bereid is dit alsnog te doen, of dat zij een initiatief vanuit de Kamer afwacht.

Een wettelijk vastgelegde regeling waarbij de commissaris van de Koningin in geval van een bovenregionale ramp of crisis zonodig aanwijst welk regionaal beleidsteam coördineert lijkt hier de oplossing. Vervolgens zou de coördinatie centraal belegd moeten worden bij een provincie-overschrijdende ramp of crisis bij de Minister van BZK. Bij rampen en crises die de landsgrenzen overschrijden is de provincie in het algemeen partij. Dit mede op basis van gesloten overeenkomsten. Hieruit zijn samenwerkingsmodellen, internationale oefeningen, grensoverschrijdende risicokaarten etc. ontwikkeld. De commissaris van de Koningin speelt hierbij nog steeds een belangrijke rol als gesprekspartner voor de Duitse en Belgische collega's. Zij vragen of dit alles zo eenvoudig kan worden genegeerd zoals de minister in de nota naar aanleiding van het verslag doet. Een wettelijk vastgelegde rol voor de commissaris van de Koningin lijkt voor het goed en vertrouwenwekkend functioneren van de afspraken tussen landen van belang. Deze leden vragen om een reactie op dit punt.

In paragraaf 3.5 is beschreven hoe het geven van aanwijzingen door de commissaris van de Koningin verloopt in verschillende situaties. De commissaris van de Koningin heeft in geval van een ramp of crisis met meer dan regionale implicaties de bevoegdheid aanwijzingen aan voorzitters van veiligheidsregio's in zijn provincie te geven over het te voeren beleid. Bij een bovenlokale ramp of crisis neemt de voorzitter van de veiligheidsregio volgens het wetsvoorstel de bevoegdheden van de andere burgemeesters over en daarom richten de aanwijzingen van de commissaris van de Koningin zich ook tot hem.

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 26 956, nr. 52.

Bij een bovenregionale ramp of crisis bepalen de voorzitters van de betrokken regio's samen hoe de coördinatie zal plaatsvinden, ongeacht of de regio's in dezelfde provincie liggen of niet. Bij landsgrens-overschrijdende rampen of crises is (zijn) de betrokken voorzitter(s) de bevoegde gesprekspartners van het betreffende buurland. Als zij voor het onderhouden van de contacten met de buurlanden de commissaris van de Koningin willen inschakelen en deze heeft daartegen geen bezwaar, dan kan dat.

Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie ook nader inzicht in het overleg met de secretaris-generaal van de NAVO tijdens een bezoek aan Brussel waar is gesproken over NAVO-bijstand. Zij vragen of de minister kan aangeven welke afspraken hierover zijn gemaakt en of de minister inzichtelijk kan maken hoe het betrekken van de NAVO verloopt. Zij vragen wie uiteindelijk feitelijk bijstand kan leveren, er aanspraak op kan maken, en de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering ervan.

Het doel van mijn bezoek aan de NAVO op 25 juni 2008 was, om in mijn hoedanigheid van coördinerend minister voor rampenbestrijding, namens Nederland een «Memorandum of Understanding (MoU) on the Facilitation of Vital Civil Cross Border Transport» te ondertekenen. Het MoU heeft tot doel om bij internationale bijstand bij grootschalige rampen transport-belemmerende regelingen en voorzieningen tussen de deelnemende NAVO-bondgenoten en partnerlanden waar mogelijk op te heffen. Inmiddels hebben achttien landen de MoU ondertekend.

En marge van mijn bezoek aan de NAVO, heb ik bij de secretaris-generaal van de NAVO gepleit voor inzet van militaire middelen ter ondersteuning van civiele autoriteiten in de lidstaten bij grootschalige rampen en crises die de nationale capaciteiten te boven zouden gaan en hem tevens geïnformeerd over de inhoud van het non-paper. De secretaris-generaal van de NAVO sprak zijn steun uit voor het Nederlands initiatief en beloofde het non-paper, na ontvangst, ter bespreking te zullen voorleggen aan de NAVO-Raad. Ik heb overigens benadrukt dat een eventuele militaire bijstand van de NAVO-partners aan Nederland ter ondersteuning van civiele autoriteiten altijd onder civiel gezag behoort plaats te vinden. De secretaris-generaal van de NAVO deelde deze mening.

Het voornaamste operationele instrument van de NAVO op het gebied van rampenbestrijding is het Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC). Het EADRCC heeft tot taak op verzoek van een getroffen NAVO-lidstaat of partnerland, de coördinatie te verzorgen van de internationale bijstand bij grootschalige natuurlijke en technologische rampen in nauwe samenwerking met het Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) van de VN. Na de aanslagen van september 2001 in de VS kreeg het EADRCC ook tot taak te coördineren bij CBRN-incidenten. Het Nationaal Coördinatie Centrum van mijn ministerie fungeert als Nederlands aanspreekpunt voor het EADRCC. Sinds zijn oprichting is het EADRCC betrokken geweest bij de hulpverlening bij diverse grote rampen in Midden- en Oost-Europa.

Het EADRCC is met name gericht op de inzet van civiele middelen uit de lidstaten en partnerlanden. Nederland is echter van mening dat bij grootschalige rampen en crises in de lidstaten ook gebruik gemaakt zou moeten kunnen worden van de militaire middelen die bondgenoten aan de NAVO ter beschikking stellen.

Teneinde gevolg te geven aan dit voornemen is door de ministeries van BZ, BZK en Defensie gezamenlijk een internationaal high-level seminar «Military support to civilian authorities in Crisis and Disaster response in Europe» georganiseerd in maart 2007 in Brussel. Daarnaast heeft Nederland het initiatief genomen om samen met de VS, Duitsland en Noorwegen een zogenaamde non-paper op te stellen, waarin gepleit wordt

voor een studie, uit te voeren door civiele en militaire comités van de NAVO gezamenlijk, naar de beschikbare militaire middelen binnen de NAVO ter ondersteuning van civiele autoriteiten in de lidstaten bij groot-schalige rampen en ter bescherming van vitale infrastructuren. De bedoeling is om het non-paper, na afronding van de gebruikelijke consultatierondes in de vier hoofdsteden, in het najaar aan te bieden aan de Secretaris-generaal van de NAVO ter bespreking in één van de NAVO-fora.

8 Optreden in de responsfase

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of de vormgeving van de bijstandsverlening wel doelmatig is als alles via de voorzitter van de veiligheidsregio moet verlopen. Buurgemeenten uit aangrenzende regio's hebben vaak goede relaties opgebouwd en zijn prima in staat tot wederzijdse bijstandsverlening. Deze leden vragen welke mogelijkheden gemeenten bij het voorliggende wetsvoorstel hebben om de opgebouwde relaties te behouden.

Binnen de veiligheidsregio is geen sprake van formele bijstandsverlening, maar van onderlinge steunverlening. Deze verloopt -op basis van vooraf binnen de veiligheidsregio gemaakte afspraken- via de voorzitter opdat deze een actueel zicht heeft op de ingezette en beschikbare mensen en middelen. De coördinatie van interregionale bijstand is een verantwoordelijkheid van de Minister van BZK. Voor dit systeem is gekozen om te garanderen dat er overzicht is over alle ingezette middelen en de verantwoordelijken op regionaal en nationaal niveau de gelegenheid te geven de mensen en middelen zo effectief mogelijk in te (laten) zetten.

Bij acute situaties kan het nodig zijn dat veiligheidsregio's direct van elkaar bijstand nodig hebben. De lijn via de Minister van BZK kost dan te veel tijd. In bijgevoegde tweede nota van wijziging is opgenomen dat de veiligheidsregio's afspraken met elkaar moeten maken over directe bijstandverlening in acute situaties. De Minister van BZK wordt in de voorbereidende fase op de hoogte gesteld van deze afspraken en moet bij een daadwerkelijke ramp of crisis zo snel mogelijk worden geïnformeerd als overeenkomstig die afspraken is gehandeld.

Bijstandafspraken tussen buurgemeenten in aangrenzende regio's kunnen onderdeel uitmaken van de afspraken. Zij zullen zich in de regel alleen voordoen in die regio's waar niet gekozen wordt voor volledige regionalisering van de brandweer of het regionaal organiseren van de bevolkingszorg bij rampen en crises.

De uitvoeringsbepalingen van deze bijstandverlening zijn beschreven in het regionale crisisplan. Op deze manier blijven de bestaande goede relaties tussen gemeenten behouden en is er ook op regionaal niveau steeds een overzicht van de beschikbare capaciteit.

Uiteraard geldt dat als een bepaalde plaats in een gemeente sneller bereikt kan worden vanuit een brandweerpost in de naburige gemeente, het de voorkeur verdient de dichtstbijzijnde brandweerpost te laten uitrukken. Deze vorm van ondersteuning moet niet worden aangeduid als bijstand en valt dus niet onder artikel 45 van het wetsvoorstel. Bij grotere incidenten, rampen en crises komt al snel de crisisorganisatie van de veiligheidsregio in beeld. Bij een lokale ramp of crisis kan de burgemeester die het opperbevel heeft een beroep doen op de gehele regionale crisisorganisatie.

10 Financiële bepalingen

De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgenomen financiering van de veiligheidsregio's voldoende incentives bevat ten gunste van integraal (ontkokerd) en doelmatig beleid en beheer.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag of het niet logischer en efficiënter is het geld dat de veiligheidsregio's bereikt via de (algemene uitkering aan de deelnemende) gemeenten rechtstreeks door het Rijk aan de veiligheidsregio's te laten uitkeren.

De veiligheidsregio's worden door de gemeenten gefinancierd als gevolg van de keuze om de veiligheidsregio's te organiseren als verlengd lokaal bestuur. De deelnemende gemeenten bekostigen in belangrijke mate de activiteiten van de veiligheidsregio. Daar bovenop wordt de brede doeluitkering gecontinueerd om de regionale component van de regio's te versterken.

Het bedrag dat een regio op grond van het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (Stb. 2006, nr. 132) ontvangt, vormt echter een lumpsum. Het is dus geen aan doelen of taken gekoppeld geld wat aan de regio's wordt toegekend. De besturen van de regio's kunnen – de gemeenteraden gehoord – zelf binnen de wettelijke kaders prioriteiten stellen en zo doelmatige en efficiënte inzet van middelen bewerkstelligen. Het zijn de gemeenteraden van de deelnemende gemeente die jaarlijks de bijdrage aan de veiligheidsregio vaststellen. Daarmee is een belangrijke prikkel ten gunste van integraal en doelmatig beleid en beheer ingebouwd.

De leden van de fractie van de VVD vragen de minister nader inzicht te verschaffen in de verdeelsleutel die het Rijk zal hanteren bij het verdelen van de rijksbijdrage van € 60 (tot ruim 100) miljoen. Omdat het hierbij om een doeluitkering gaat, vragen zij naar de voorwaarden die aan de bijdragen zijn verbonden en welke aspecten in ieder geval met deze gelden gefinancierd dienen te worden.

Het verdeelsysteem is geënt op de systematiek voor het gemeentefonds. Door de toepassing van generieke verdeelmaatstaven, bijvoorbeeld de oppervlakte, het inwonertal en de mate van bebouwing, wordt een verdeling over de veiligheidsregio's bereikt die de in de regio's aanwezige risico's en de daarmee verband houdende taken en intensiteit daarvan zo goed mogelijk weerspiegelt.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven is de bijdrage van het Rijk één ongedeelde lumpsum, die additioneel is ten opzichte van het gemeentelijk aandeel in de bekostiging van de veiligheidsregio's. De bijdrage is dan ook niet gebonden aan taken van de sectoren brandweer, GHOR of rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Binnen de kaders van de wet zijn de besturen van de regio's verantwoordelijk voor het zorg dragen van goed functionerende regio's. Daarbij past vrijheid van beleidsuitvoering en daarmee overeenkomende bestedingsvrijheid in de aanwending van de financiële middelen.

11 Toezicht

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie op basis van welke inhoudelijke informatie en deelname aan welke overleggen de commissaris van de Koningin een aanbeveling inzake de inhoud van een aanwijzing zal (kunnen) baseren, zij verwezen naar hetgeen over de rol van de commissaris bij het toezicht is vermeld in paragraaf 3.5.

13 Invoering en overgangsrecht

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor een mogelijke spanning tussen artikel 59a, waarin geen termijnen worden genoemd voor het maken van nieuwe plannen door het bestuur van de veiligheidsregio en artikel 58k, waarin wel termijnen zijn opgenomen. Ook vragen deze leden hoe de toetsende rol van gedeputeerde staten en de commissaris van de

Koningin bij de verlenging van de geldigheidsduur van de huidige plannen is vastgelegd en of hiervoor mogelijk een regeling moet worden getroffen.

Artikel 59a noemt weliswaar niet expliciet termijnen, maar er is wel een concrete verwijzing naar verschillende momenten waarop een bepaalde ontwikkeling is of moet zijn afgerond. Nemen we als voorbeeld de formulering: totdat het bestuur (...) een crisisplan heeft vastgesteld, dan zien we dat in artikel 58k, onder d, is bepaald dat een crisisplan uiterlijk twaalf maanden na de inwerkingtreding van de wet moet zijn vastgesteld. De termijnen die in artikel 58k zijn opgenomen, hebben dus directe betekenis voor artikel 59a. Door deze benadering krijgen de regio's de gelegenheid binnen bepaalde grenzen zelf het tempo te bepalen. Het moment waarop voor de eerste keer bepaalde plannen kunnen worden vastgesteld, zal in belangrijke mate afhangen van het moment waarop en de mate waarin gemeenten zich op de regiovorming voorbereiden. Zou de wet een vroeg moment fixeren waarop een volgende fase start, dan komen sommige regio's daardoor wellicht in de problemen, terwijl een laat moment een belemmering vormt voor de regio's die tijdig met de voorbereiding zijn begonnen om «een vliegende start» te kunnen maken. Naar mijn mening biedt de in het wetsvoorstel gekozen benadering de gewenste ruimte aan de regio's.

Wat betreft de toetsende rol op provinciaal niveau bij de verlenging van de huidige plannen is nu juist de betekenis van artikel 59a dat de bestaande plannen blijven bestaan totdat er – binnen de daarvoor gestelde termijnen – nieuwe plannen zijn. Er hoeven dus niet, zou dat aan de orde zou zijn, tussentijds plannen verlengd of geactualiseerd te worden, zoals in de huidige systematiek wel is voorzien. Dat zou tot onnodige bestuurlijke drukte leiden, omdat slechts in een beperkte periode een plan (formeel) verouderd kan zijn. Nu er niet volgens de huidige systematiek verlengd wordt, wordt er ook niets getoetst.

De leden van de SP-fractie achten na een aantal jaren een formele evaluatie van deze wet noodzakelijk, gelet op de grootte van deze wet en de vele veranderingen die ermee gepaard gaan. Ook de leden van de fractie van de VVD achten het absoluut onvoldoende als er niet een evaluatiemoment in de wet wordt opgenomen, gelet op de afhankelijkheid van andere wetgeving, en gezien het feit dat de wet de basis is voor convenanten en voor feitelijke samenwerking in de praktijk.

Ik ben het met deze leden eens dat het goed is om op enig moment te bezien wat de effecten van deze wet in de praktijk zijn. Ik blijf evenwel van oordeel dat het niet gewenst is om bij het opstellen van de wet al een moment vast te leggen waarop of waarvóór een dergelijke evaluatie moet plaatsvinden. Het is moeilijk te voorspellen wanneer er een geschikt moment is voor een evaluatie. Veelal wordt aangehouden dat binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van een wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (of nadere omlijning van aspecten of onderdelen van de wet) aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Maar politieke omstandigheden of een trage start van de regio's kunnen ertoe leiden dat het zinvoller is om bijvoorbeeld na zes jaar de evaluatie te houden. Ook denkbaar is dat het allemaal zo goed verloopt, dat een evaluatie (nog) niet nodig wordt geacht. Het toezicht van de IOOV op de veiligheidsregio's kan daarvoor indicaties geven. Kortom: tot een evaluatie moet worden besloten op het moment dat dat zinvol wordt geoordeeld door het kabinet of door de Kamer. Dat kan op ieder moment zijn; een wettelijke grondslag is niet vereist voor het houden van een evaluatie en een wettelijk moment leidt tot een ongewenste fixatie.

De leden van de VVD-fractie verzoeken voorts om de kwaliteitseisen die in lagere regelgeving zullen worden opgenomen, vooraf aan de Kamer voor te leggen. Op dit punt is reeds ingegaan in paragraaf 1.5. Tevens vragen

zij in te gaan op de reactie van het Veiligheidsberaad, de voorzitter van het korpsbeheerdersberaad en de VNG op de consultatie van het ontwerpbesluit veiligheidsregio's. Op deze brief ben ik reeds ingegaan in paragraaf 5.1.

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