

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer J.W. Remkes
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Postbus 7010
6801 HA Arnhem
T (026) 3552455
F (026) 3515051
E Info@nvbr.nl
www.nvbr.nl

ABN AMRO 553979698
Handelsregister Arnhem 09127016
BTW-nummer 8113.66.728

Uw kenmerk: 2006-0000235939
Ons kenmerk: u06-093
Onderwerp: Consultatie concept-Wet op de Veiligheidsregio's
Contactpersoon: P.A. Kok
Arnhem, 15 september 2006

Geachte heer Remkes,

In uw brief van 7 juli 2006 (met kenmerk 2006-0000235939) biedt u de NVBR het conceptvoorstel van de 'Wet op de Veiligheidsregio's' met de daarbij behorende concept-Memorie van Toelichting ter consultatie aan. De NVBR stelt het op prijs dat het professioneel brandweerveld in de gelegenheid wordt gesteld een reactie te geven op de concept-wettekst.

U heeft zeer veel tijd nodig gehad om te komen tot de nu voorliggende concept-wettekst. Wij vinden het moment om een consultatieronde te organiseren (precies tijdens de vakantieperiode) zeer ongelukkig gekozen. De NVBR vindt het bovendien teleurstellend dat u niet in staat bent geweest om –conform eerdere beloften– voor het einde van deze kabinetsperiode de nieuwe wet in de Staatscourant te hebben gepubliceerd.


Binnen de NVBR is dit advies opgesteld in overeenstemming met de Raad van Regionaal Commandanten en de Adviesraad, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeentelijk commandanten uit de regio's.

De NVBR is verheugd over het verschijnen van de concept-wet. In hoofdlijnen sluit de concept-wet immers aan bij de al in gang gezette ontwikkeling van de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's die voorop lopen in hun ontwikkeling worden bevestigd in hun keuzes, terwijl voor regio's die meer tijd nodig hebben de wet voldoende aanmoedigt om aan de slag te gaan. Zowel procesmatig als inhoudelijk biedt de wet de mogelijkheid voor regionaal en lokaal maatwerk.

Voor wat betreft de inhoudelijke aspecten van onze reactie vormen de uitgangspunten en doelstellingen uit het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, het kabinetsstandpunt ACIR en het beleidsplan crisisbeheersing en de parlementaire behandeling daarvan, een belangrijk vertrekpunt voor de reactie van de NVBR.

Op een aantal punten gaan wij vanuit deze achtergrond wat dieper in, te weten:

1. het concept van de veiligheidsregio;
2. de bestuurlijke vormgeving;
3. de brandweerorganisatie;
4. de meldkamer;
5. de relatie met de politiewet;
6. de GHOR;

25092015


7. de financiën;
8. de planvorming.

1. Het concept van de Veiligheidsregio

Met de Wet op de veiligheidsregio's wordt het bestuurlijk juridische fundament van de veiligheidsregio geregeld. Voor het bestaansrecht van de veiligheidsregio is dat een belangrijke stap.

Voor de praktijk is het belangrijk dat ook het inhoudelijke concept van de veiligheidsregio handen en voeten krijgt. Het is in die zin een gemiste kans dat in de Memorie van Toelichting de samenhang tussen het beleidsplan crisisbeheersing, het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's, het beleidskader ACIR en de aanpak van de terreur niet met elkaar is verbonden in een samenvattende visie. Een dergelijke visie maakt de urgentie van het wetsvoorstel overtuigender.

Voorts is in onze zienswijze nog onvoldoende nagedacht over het besturingsconcept voor het regionaal veiligheidsbestuur, zodra het regionaal college van politie opgaat in het bestuur van de veiligheidsregio. In dat opzicht kunnen wij ons niet aan de indruk onttrekken dat de wetsontwikkeling van het nieuwe politiebestedel en dat van de veiligheidsregio in sterke mate separaat gestalte hebben gekregen.

2. Bestuurlijke vormgeving

De juridische basis voor de Veiligheidsregio wordt gevormd door de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en heeft dus de bestuurlijke gedaante van verlengd lokaal bestuur. Door de gedetailleerde regelgeving in het wetsvoorstel en het grote aantal Algemene Maatregelen van Bestuur die in de concept-wettekst zijn opgenomen, wordt echter het beeld opgeroepen dat sprake is van functioneel bestuur. Dat staat op gespannen voet met de WGR.

Wij constateren dat er in het 'veld' genuanceerd wordt gedacht over de wenselijke constructie. Het feit dat er in de concept-wettekst nu geen keuze wordt gemaakt tussen verlengd lokaal bestuur of functioneel bestuur, houdt de huidige verdeeldheid in stand. De huidige hybride financieringsvorm wordt nu in stand gehouden, waardoor de sector achter blijft in haar ontwikkeling.

Het zou de Minister sieren als hij een keuze maakt tussen óf een constructie van verlengd lokaal bestuur -waarbij de Minister zich moet beperken tot het beschrijven van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en waarbij lokaal maatwerk mogelijk is- óf voor een constructie van centrale sturing -waarbij de rol van de gemeenten beperkt is, het beleid centraal wordt vastgesteld en er een goede rijksfinanciering is-. Wij verwachten dat de Minister ook de consequenties neemt van die keuze.

3. De brandweerorganisatie

Het regionalisatieproces waar brandweerkorpsen in Nederland zich op dit moment voor inspannen, is gestoeld op de lijn die is uitgezet in het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's en de parlementaire behandeling van dat kabinetsstandpunt. Wij constateren dat de concept-wettekst -voor wat betreft de brandweer- deze lijn vasthoudt.

De huidige praktijk van regionalisatie van de brandweer laat grote verschillen zien in mate van regionalisatie en het tempo daarvan. De door alle partijen onderschreven noodzakelijke kwalitatieve ontwikkeling van de brandweer kan alleen plaatsvinden door organisatiekracht en managementkracht op regionale schaal te bundelen. Alleen een brandweerorganisatie die zijn eigen huis op orde heeft, is in staat om op multidisciplinair niveau mee te draaien. Essentieel hierin blijft een goede relatie met de gemeenten. Bestuurlijk kan dit, zoals gezegd, goed vormgegeven worden via een gemeenschappelijke regeling, al dan niet aangevuld met een stelsel van dienstverleningsovereenkomsten.

Deze dienstverleningsovereenkomsten bieden de afzonderlijke gemeenten -voor wat betreft de lokale veiligheidszorg- ruimte voor lokaal maatwerk boven een vast te stellen basisniveau dat in de gemeenschappelijke regeling wordt vastgelegd. Hiermee wordt bereikt dat de kaderstellende positie van de gemeenteraden (veiligheidsbeleid en budget) volledig in stand blijft, terwijl de uitvoerende organisatie regionaal georganiseerd is.

Wij constateren dat het op afstand zetten van uitvoeringsorganisaties niet nieuw is. Ook op andere gebieden besteden gemeenten uitvoerende taken uit. Gemeenten concentreren zich steeds meer op regievoering.

Wij vinden het ook logisch dat de Minister om redenen van kwaliteit en interoperabiliteit regels stelt ten aanzien van het brandweerpersoneel en -materieel. Dit sluit ook al sinds jaar en dag aan op de behoefte van de sector (bestuur en management). Zo vraagt de sector aan de Minister om vaak zeer gedetailleerde regels te stellen. Voorbeelden hiervan zijn de functionele herkenbaarheid tijdens het repressief optreden en de uniforme uitmontering van de voertuigen.

Vanwege de functie die de brandweercommandant vervult in het kader van de crisisbeheersing en rampenbestrijding achten wij een Kroonbenoeming van deze functionaris voor de hand liggend, mits de voordracht plaatsvindt door het (dagelijks) bestuur van de veiligheidsregio.

In de Memorie van Toelichting wordt volledig voorbij gegaan aan de bijzondere positie van het vrijwillig brandweerpersoneel en bijgevolg ook aan de relevantie van het vinden en binden van vrijwilligers. Wij adviseren u om in de toelichting meer aandacht te schenken aan het belang van de vrijwilligers.

De concept-wettekst biedt veel ruimte aan gemeentebesturen om adviserende taken binnen de gemeentelijke organisatie te houden. Dit is een zeer ongewenste keuze, omdat daarmee ook het principe van een samenhangende veiligheidsketen wordt doorbroken. Een belangrijk voorbeeld van deze samenhang is de inbreng van deskundigheid in de proactieve en preventieve fase. Deze deskundigheid is van groot belang voor een effectieve preparatie en repressie. Wij pleiten er daarom voor om de gemeenten te verplichten de regio's advies te vragen op het gebied van proactie en preventie.

In artikel 84 en 85 (de overgangsbepalingen) wordt gesteld dat het College van B&W tot nader orde brandweerpersoneel kan aanstellen en in dienst hebben. Ook kan een veiligheidsregio gedurende een door de Minister te bepalen periode (blijven) beschikken over meer dan één meldkamer. Wij pleiten er voor om ook voor deze overgangsbepalingen (net als voor artikel 82 en 83) de overgangperiode te limiteren in de tijd, danwel een einddatum op te nemen.

4. De meldkamer

In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat de 112-centrale –in veel veiligheidsregio's integraal onderdeel van de gemeenschappelijke meldkamer en van het primaire proces– wordt opgehangen aan de politie. Er zou geen aanleiding zijn om de 112-centrale over te hevelen naar het bestuur van de Veiligheidsregio. Het valt niet te begrijpen dat er enerzijds wordt gestreefd naar colokatie en steeds verdergaande samenwerking binnen de meldkamers, terwijl anderzijds de 112-centrale (fysiek) apart wordt gepositioneerd als onderdeel van het politiedomein.

De visie van het kabinet laat zich sowieso kenmerken door een weinig stabiele lijn. Waar oorspronkelijk werd gekozen voor colokatie met een regionale verantwoordelijkheid voor integratie en waarbij het beheer van de meldkamer werd belegd bij het veiligheidsbestuur, werd vervolgens een lijn gekozen waarbij ten aanzien van de meldkamer ambulancezorg het veiligheidsbestuur verantwoordelijk werd voor het oprichten van een meldkamer ambulancezorg met aansturing door de RAV. In een volgende fase werd de beheersverantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio voor de meldkamer gemodificeerd in 'de eindverantwoordelijkheid' en in de thans voorliggende conceptwettekst wordt gesproken over het 'kunnen beschikken over een meldkamer'.

De formuleringen die thans aan de orde zijn, zoals het 'kunnen beschikken over', zijn multi-interpretabel en geven aanleiding tot veel onduidelijkheid die onwenselijk is voor een goede en eenduidige inrichting van een nieuw veiligheidsbestel. Wij stellen voor dat in de wet expliciet wordt opgenomen dat de veiligheidsregio zorg draagt voor het instellen en in stand houden van de meldkamer.

Het voorschrijven van colokatie als regel en het toestaan van het inrichten van een bovenregionale meldkamer is een ontwikkeling die wij toejuichen.

5. Relatie met de Politiewet

In voorliggende concept-wettekst wordt uitgegaan van het huidige politiebestedel (Politiewet 1993). Op enkele plaatsen wordt aangegeven wat de consequenties zijn van het nieuwe politiebestedel voor de organisatie en het functioneren van de veiligheidsregio. Wij hebben de indruk dat de voorgestelde integratie van het regionaal veiligheidsbestuur en het Regionaal College - zoals geïntroduceerd in het rapport Leemhuis - onvoldoende doordacht is. Zo hinkt de concept-wettekst - zoals in paragraaf 2 van deze brief al is opgemerkt - op twee gedachten. Het is de vraag hoe verlengd lokaal bestuur en functioneel bestuur samenkomen in één geïntegreerd bestuur. Daarnaast spelen de rechtstatelijke aspecten die samenhangen met de positie van het Openbaar Ministerie bij het politiebestedel een rol. Ten slotte is het onduidelijk hoe de nieuwe term 'beleid', die na aanleiding van het rapport Leemhuis is geïntroduceerd, zich verhoudt tot de bestaande termen gezag en beheer.

Bovendien biedt de Politiewet 1993 voldoende basis om goede samenwerkingsafspraken te maken tussen het Regionaal Veiligheidsbestuur en het Regionaal College. De discussie over het nieuwe politiebestedel mag een voortvarende vorming van de veiligheidsregio's niet in de weg staan.

6. De GHOR

De bevoegdheden van het veiligheidsbestuur ten aanzien van de GHOR-taken is niet sterk geregeld. Het is belangrijk dat het veiligheidsbestuur ook daadwerkelijk doorzettingsmacht krijgt ten opzichte van de zorginstellingen. Nu is de GHOR vrijwel volledig afhankelijk van de aanwijzende bevoegdheden van de IOOV en de IGZ.

7. Financiële bepalingen

De slaagkans van de invoering en de opbouw van de veiligheidsregio's is mede afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen. De huidige hybride financieringsvorm geeft echter voortdurend ruimte voor een vertragende discussie tussen de Rijksoverheid en de gemeenten ten aanzien van wie welk deel van de rekening zou moeten betalen. De realisatie van grote projecten als GMS en C2000 hebben aan het licht gebracht dat de realisatie van dergelijke complexe projecten bedreigd kunnen worden door de bestuurlijke complexiteit in de verdeling van de financiële middelen.

Kort gezegd: is het verstandig om de realisatie van essentiële basisvoorzieningen die van nationaal belang zijn afhankelijk te maken van 458 lokale afwegingen met betrekking tot de allocatie van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds? Wij pleiten ervoor dat de huidige hybride financieringsvorm plaats maakt voor een toereikende doeluitkering van het Rijk voor ten minste crisisbeheersing en rampenbestrijding inclusief de realisatie van de aanbevelingen op basis van het ACIR-rapport.

8. Planvorming

De huidige plancycclus rampenbestrijding die met de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding is geïntroduceerd wordt door veel van de betrokken organisaties ervaren als een papieren tijger. De nadruk ligt te veel op het hebben van een plan in plaats van op het gebruiken van een plan.

De vernieuwde opzet voor de planstructuur voor de voorbereiding van de veiligheidsregio op de rampenbestrijding en crisisbeheersing voorziet in een aantal verbredingen. Van rampenbestrijding naar crisisbeheersing en van beleidsmatige planvorming van alleen de voorbereiding op de rampenbestrijding naar alle taken van het regionale veiligheidsbestuur. Verder zal de plancycclus worden geconcentreerd op regionaal niveau, zonder dat dit ten koste gaat van de gemeentelijke betrokkenheid.

Wij zien deze wijzingen in de plan structuur als een belangrijke bijdrage aan de reductie van de planfixatie. Wij voegen daar aan toe dat de wet de mogelijkheid moet bieden om operationele plannen intergaal onderdeel te laten zijn van de operationele processen en systemen. Wij sluiten daarbij aan bij het LCB advies 'Meerwaarde in plaats van meerwerk!'

Tot slot

Het wetsvoorstel zoals het aan ons is voorgelegd, biedt in hoofdlijn een goede basis om de veiligheidsregio's vorm te geven. Bijstelling, verduidelijking en aanscherping op enkele hoofdpunten van de wettekst en de Memorie van Toelichting zoals hiervoor aangegeven achten wij gewenst.

Namens de NVBR,

**J.D. Berghuijs
Voorzitter**



Bijlage bij: Consultatie concept-Wet op de Veiligheidsregio's**Tekstsuggesties – artikelsgewijs****Artikel 1**

- De definitie van crisis is een lichte modificatie van de definitie uit het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007: *'een situatie die kan ontstaan als de nationale veiligheid in het geding is doordat een of meerdere vitale belangen worden aangetast en waarin de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven'*. Het gaat derhalve om nationale crises. De eindverantwoordelijkheid voor de voorbereiding op de beheersing van nationale crises dient een nationale te zijn, geen regionale. Vergelijk de verantwoordelijkheid van de minister van VROM voor de voorbereiding op kernongevallen in de Kernenergiewet. Nationale crises manifesteren zich echter veelal eerst lokaal. De concept-wettekst lijkt overigens op het punt van de definitie van crisis regelmatig met zichzelf in tegenspraak. In artikel 37 wordt duidelijk op nationale crises gedoeld wanneer het gaat om de plicht de minister van BZK te consulteren (er wordt in het artikel overigens slechts over rampen gesproken), terwijl artikel 59 in gaat op de plicht van de gemeenten om lokale crises te evalueren. Ook het gebruik van de term crisisplan is daarmee verwarrend daar dit plan volgens de beschrijving feitelijk een regionaal rampenplan is. Wij stellen voor om de wettekst op dit punt aan te scherpen
- Bij de definitie over brandweer kan het laatste deel 'alsmede de activiteiten in het kader van de rampenbestrijding' vervallen.
- Waarom bij de definitie van geneeskundige hulpverlening de aanvulling dat deze 'door tussenkomst van de meldkamer' wordt geleverd? Ook de opmerking 'door daartoe aangesteld personeel' is niet op zijn plaats. Deze impliciete eis dient hier niet gesteld te worden. Het gaat in dit artikel immers om het definiëren van een begrip.
- De definitie van de Veiligheidsregio is erg summier en algemeen.
- De volgende definities worden gemist: Opperbevel, Brandweercommandant, Rehabilitatie (nazorg)

Artikel 3

- lid 1: het college van B&W heeft de zorg voor a. brandveiligheid en b. ongevallenpreventie en laat deze taken uitvoeren door de brandweerorganisatie. Hiermee wordt de taak voor vergunningverlening en handhaving bij de brandweerorganisatie neergelegd. Is dit de bedoeling?
- lid 2: in dit lid staat dat de gemeenteraad bij verordening regel stelt omtrent (....). Met de introductie van het duale stelsel en de wijziging van de brandweerwet per maart 2006 is deze verordening komen te vervallen.

Artikel 11

- Lid 1e,f en g: Opvallend is dat brandweer- en GHOR-organisaties worden ingesteld, maar dat in een meldkamerfunctie wordt voorzien. Waarom deze andere formulering? Dit geeft ruis waardoor bestaande constructies in de gemeenschappelijke meldkamers op losse schroeven kan komen te staan.
- In art 42 en 43 wordt verwezen naar art 11 onder k. Dit artikel bestaat niet.

Artikel 14

- Lid 4f. Overleg met buurstaten dient een rijkstaak te zijn. Wel kan eventueel afgestemd worden met het naastliggende operationele gebied.

Artikel 17

- Lid 1: De terminologie wordt niet consequent toegepast. De termen 'organisatie belast met de brandweerbzorg' en 'brandweerorganisatie' worden door elkaar gebruikt.
- Lid 1c: De woordkeuze in dit lid en in artikel 42 is opvallend. Er wordt gesuggereerd van het feitelijk beheer van het sirenenetwerk en het C2000-netwerk een regionale verantwoordelijkheid wordt, terwijl deze nu bij BZK ligt. Over de financiering wordt niets opgemerkt. Er bestaat in veel regio's geen eenduidige mening over of het wenselijk is om deze taken over te nemen van het ministerie, maar tenminste zou de financiering hiervoor moeten worden gegarandeerd.
- Aanvulling bij artikel 17, lid f 'het doen of laten doen van technisch onderzoek naar brand, brandoorzaak en brandverloop.

Artikel 18, 19, 26 en 28

- De taken uit de Brandweerwet zijn onvoldoende ondergebracht in de concept wettekst? In het overzicht van de taken van de brandweerorganisatie ontbreekt een aantal ontwikkelingen van de laatste tijd, zoals externe veiligheid, NBC-steunpunt, BRZO en competentiegericht opleiden. Nu ligt de nadruk op de gemeentelijke taken die worden overgedragen aan de veiligheidsregio. De regio kent echter intussen ook een aantal 'eigenstandige' taken. Die zijn nu onvoldoende geborgd in de concept-wettekst en komen alleen in de MvT aan de orde.

Artikel 22

- Lid 2: De GHOR is niet het aangewezen bureau voor advies m.b.t. het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen. De GHOR heeft wel een taak als het om geneeskundige aspecten gaat en in het verlengde hiervan ook taken op het gebied van de medische milieukunde.
- Algemeen over GHOR: de pro-actie en preventietaken van de GHOR komen niet tot uiting in de wettekst.

Artikel 29

- Dit artikel staat onder de verkeerde paragraaf en is erg mager. Een paragraaf over de gemeentelijke taken en de functionaris 'coördinerend gemeentesecretaris' sluit aan bij de groeiende praktijk.

Artikel 47

- Nu alle instrumenten die te maken hebben met veiligheid onder het gezag van het veiligheidsbestuur worden gebracht, is het logisch dat ook de risicokaart onder het gezag van de veiligheidsregio komt te vallen en niet onder die van Gedeputeerde Staten.

Artikel 75

- De bevoegdheid van de minister om beleidsregels vast te stellen strookt niet met de status van het Nibra als zelfstandig bestuursorgaan. In de wettekst wordt nu de suggestie gewekt dat het Nibra een agentschap van BZK is.