

Vergaderjaar 2009–2010

31 117

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

Nr. 35

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2010

Binnenkort bespreekt uw Kamer het voorstel voor een Aanpassingswet veiligheidsregio's¹ en beëindigt dan tevens de voorhangprocedure ten aanzien van het ontwerpbesluit veiligheidsregio's². Met deze brief wil ik enkele misverstanden wegnemen, die volgens mij zijn ontstaan rond de inhoud van dit ontwerpbesluit veiligheidsregio's.

Deze misverstanden manifesteren zich vooral in de brief die de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers op 25 september 2009 samen met ABVA KABO, CNV PZ en de Belangenvereniging Brandweer Amsterdam, aan uw Kamer heeft gestuurd over het ontwerpbesluit, maar ook in bepaalde uitingen in de media. De bezwaren richten zich tegen de mogelijkheid die het bestuur van de veiligheidsregio krijgt om af te wijken de normen voor de opkomsttijden en van de standaardbezetting van basisbrandweereenheden. De indruk wordt gewekt, dat het ontwerpbesluit hiermee afbreuk doet aan het bestaande niveau van brandweezorg, met bezuinigingen op de brandweer als beweegreden.

Dat is niet het geval. Het ontwerpbesluit expliciteert en formaliseert bestaande normen, standaarden en verhoudingen en doet op geen enkele manier afbreuk aan het huidige niveau van brandweezorg. In het navolgende ga ik in op de bezwaren die de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers c.s. aanvoert.

Kern van het bezwaar van de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers c.s.

De Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers c.s. maakt vooral bezwaar tegen de bevoegdheid van het bestuur van een veiligheidsregio om af te wijken van de tabel met opkomsttijden voor de brandweer en om af te wijken van de standaardbezettingen van brandweereenheden. Zij vreest het ontstaan van 25 regionale subarena's waarin allerlei verschillende opkomsttijden en voertuigbezettingen ontstaan. Zij wijst erop dat er ondertussen twee

¹ Kamerstukken 31 968.

² Kamerstukken 31 117, bijlage bij nr. 31.

rekenmethodes voor de opkomsttijden zijn. Dit zou rechtsongelijkheid voor burgers opleveren en gevaarlijke situaties voor de brandweer. Daarnaast zou ook de samenhang tussen de opkomsttijden, de kazernedichtheid en de bouwregelgeving verloren gaan.

De Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers stelt voor de bevoegdheid om af te wijken van de opkomsttijden en van de voertuigbezetting te schrappen en in plaats daarvan één rekenmodel, verplicht te stellen in combinatie met één landelijk dekkingsplan dat ontwikkeld en beheerd wordt door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Tevens wordt gepleit voor één landelijk project over de voertuigbezetting te starten in plaats van 25 regionale experimenten.

Opkomsttijden

De belangrijkste doelstelling van de regels voor de opkomsttijden is om het bestuur van de veiligheidsregio in staat te stellen expliciete en kenbare besluiten te nemen over het niveau van brandweezorg en daarover verantwoording af te leggen. Dat is nodig omdat die keuzen in de huidige praktijk onvoldoende expliciet en gemotiveerd worden gemaakt. Zo bleek uit het rapport *Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg* van december 2006¹ van de Inspectie openbare orde en veiligheid.

Op dit moment bestaan er slechts informele regels en geen wettelijke eisen ten aanzien van de opkomsttijden voor de brandweer en zijn er juist nu mogelijkheden om af te wijken. Van versnippering of verspilling door de nieuwe regels kan dus geen sprake zijn.

Brandweezorg is van oudsher een gemeentelijke verantwoordelijkheid en blijft dat ook onder de Wet veiligheidsregio's, zij het dat de organisatie nu op regionaal niveau belegd wordt. Het wetsvoorstel veiligheidsregio's bepaalt dat iedere regio een dekkingsplan voor de brandweer moet hebben, dat gebaseerd is op het risicoprofiel (waarin ook de brandrisico's beschreven staan). Vanwege het maatschappelijke belang van een goede brandweezorg moet het bestuur van de veiligheidsregio dit dekkingsplan vaststellen.

Bij het maken van het regionale dekkingsplan moeten de opkomsttijden die in het besluit veiligheidsregio's staan, in acht genomen worden.

Overall in Nederland voldoen aan de gestelde opkomsttijden is echter niet haalbaar. Er zijn gebieden waar de brandrisico's niet opwegen tegen de investering om de «ideale» opkomsttijden te halen. Daarom krijgt het bestuur de bevoegdheid om van de opkomsttijden af te wijken, mits dat gemotiveerd gebeurt en expliciet gemaakt wordt in het dekkingsplan. Dat is openbaar, zodat alle burgers en bedrijven kunnen zien welke opkomsttijd zij kunnen verwachten. Tevens moet het bestuur de daadwerkelijke opkomsttijden van iedere uitruk registeren om periodiek te kunnen bepalen of de risico-inschatting nog actueel is en het dekkingsplan moet worden bijgesteld. Zo krijgt de brandweezorg continu de aandacht van het regionale bestuur en wordt de kwaliteit van de brandweezorg geborgd.

Hiermee wordt de bestaande praktijk, waarin alle brandweerregio's al sinds de jaren '90 regionale dekkingsplannen hebben, geformaliseerd. Deze dekkingsplannen zijn gebaseerd op de Handleiding brandweezorg (1992) en de actualisering hiervan in de Leidraad basisbrandweezorg (2005). Deze handleidingen zijn opgesteld door de beroepsgroep in opdracht van BZK. In deze informele regelgeving staat, naast de berekeningsmethode voor de technische uitvoering, beschreven hoe het bestuur zijn verantwoordelijkheid voor de brandweezorg kan invullen.

Van de onduidelijke status van de informele regelgeving wil ik af. Daarom wil ik de hoofdelementen wettelijk regelen en wordt nu in het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit vastgelegd hoe het bestuur zijn verantwoordelijkheid moet invullen.

¹ Tweede Kamer 2007/08, 29 517, nr. 22.

Ik geef hierna voor de volledigheid een korte vergelijking tussen de informele regelgeving en dat wat in het wetsvoorstel veiligheidsregio's en het ontwerpbesluit is geregeld.

De Leidraad basisbrandweezorg biedt een handreiking voor het maken van een regionaal dekkingsplan (inclusief de kazernespreiding) voor de brandweer. De Leidraad geeft daarvoor aanbevelingen voor de opkomsttijden van de brandweer. Deze opkomsttijden zijn gerelateerd aan typen bouwwerken en incidenten. De opkomsttijden in de leidraad variëren van bijvoorbeeld vijf minuten voor gevangeniszellen tot tien minuten voor kantoorfuncties. De meest voorkomende opkomsttijd is acht minuten voor de meeste woningtypen in Nederland. Er zijn ruim zestig categorieën bouwwerken en incidenttypen in de tabel met opkomsttijden in de Leidraad opgenomen. De maximale opkomsttijd is achttien minuten. De Leidraad adviseert dat het dekkingsplan en de kazernespreiding zodanig moeten zijn, dat tachtig procent van de objecten binnen de aanbevolen tijd haalbaar zijn. Dit zogenoemde dekkingspercentage is geen honderd procent, omdat ervan uitgegaan wordt dat niet alle objecten binnen de gestelde tijd gehaald kunnen worden en er dus afwijkingen mogelijk zijn.

De omstandigheden kunnen in de realiteit zodanig zijn, dat de vastgestelde opkomsttijden overschreden kunnen worden, bijvoorbeeld door weersomstandigheden of verkeersdrukte.

De Leidraad gaat ervan uit dat de gerealiseerde opkomsttijden bijgehouden worden en geeft ook adviezen over welke overschrijdingspercentages daarbij nog acceptabel zijn. Bij te veel overschrijding zijn maatregelen nodig om dit te verhelpen (kazernes verplaatsen, bijbouwen, verkeersmaatregelen en dergelijke).

De Handleiding brandweezorg, die het uitgangspunt vormde voor de Leidraad, bevat vergelijkbare categorieën opkomsttijden, maar beperkt zich tot overschrijdingspercentages.

In het wetsvoorstel veiligheidsregio's staat de verplichting tot het maken van een dekkingsplan (waarin onder andere de kazernespreiding beschreven is) op grond van het risicoprofiel, dat de regio's dienen op te stellen.

In het ontwerpbesluit veiligheidsregio's zijn de opkomsttijden genoemd die richtinggevend zijn voor het maken van het dekkingsplan. Het aantal categorieën van bouwwerken is daarbij sterk verminderd en de categorieën zijn algemener gemaakt, zodat nog steeds alle typen gebouwen hieronder vallen. De opkomsttijden voor de onderscheiden categorieën variëren van vijf tot tien minuten. In het ontwerpbesluit is geregeld dat het bestuur de bevoegdheid heeft om af te wijken van de opkomsttijden tot maximaal achttien minuten, mits dat expliciet en gemotiveerd gebeurd en beschreven wordt in het dekkingsplan.

In het ontwerpbesluit staat eveneens dat de gerealiseerde opkomsttijden geregistreerd moeten worden. Dekkingspercentages en overschrijdingspercentages zijn niet in het ontwerpbesluit opgenomen. Het ambitieniveau hiervoor moet door het bestuur zelf vastgesteld worden. Zij kunnen zich hierbij wel richten op de adviezen uit de Leidraad en zouden dit ook moeten doen, omdat momenteel geen goed onderbouwd alternatief voorhanden is. Op de wenselijkheid van een landelijk uniform afwegingskader kom ik hieronder terug.

Bezetting basisbrandweereenheden

In het Besluit veiligheidsregio's worden de nu gangbare bezetting, taken en uitrusting van een eerstelijns brandweereenheid vastgelegd. De bezetting van een dergelijke eenheid is zes personen. Zij beschikken doorgaans over één brandweerauto met uitrusting. De eenheid heeft de volgende

taken: brandbestrijding en redding, technische hulpverlening, basishandelingen bij de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen en de ondersteuning bij waterongevallen.

In de praktijk wordt echter door verschillende brandweerkorpsen in Nederland voor bepaalde specifieke (risico)situaties en incidenttypen met een andere dan de standaardbezetting gewerkt. De afwijkingsmogelijkheid is opgenomen om deze praktijk onder de nieuwe wet te kunnen voortzetten, niet uit bezuinigingsdrift.

Veiligheid staat voorop, dus als een bestuur kiest voor een kleinere bezetting per voertuig, dan moet het personeel alle taken die in het besluit beschreven staan wel op een veilige manier kunnen uitvoeren. Door het vastleggen van de taken van brandweereenheden kan het bestuur, als werkgever, daar niet meer omheen. De deur wordt niet opengezet naar levensgevaarlijke experimenten, maar juist naar veilige oplossingen voor specifieke risicosituaties.

Samenhang met bouwregelgeving

De relatie tussen de brandveiligheidsvoorschriften in de bouwregelgeving en de tot nu toe gehanteerde normen en standaarden voor de brandweer verandert niet, nu deze normen en standaarden in regelgeving worden vastgelegd. Bouwregelgeving richt zich tot gebruikers en eigenaren van gebouwen, het ontwerpbesluit veiligheidsregio's richt zich uitsluitend tot de brandweer.

Het doel van de brandveiligheidsvoorschriften in de bouwregelgeving is om slachtoffers en snelle uitbreiding van brand naar andere gebouwen zoveel mogelijk te voorkomen. De technische eisen in die voorschriften zijn onder meer gebaseerd op aannames ten aanzien van de tijd die nodig is om een bouwwerk bij brand veilig te kunnen ontvluchten. In verreweg de meeste gevallen zullen mensen een bouwwerk bij brand zonder hulp van de brandweer kunnen ontvluchten. Er moet echter altijd rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat mensen wel hulp van de brandweer nodig hebben. Hiermee wordt het belang van bovenstaand systeem nog eens benadrukt, waarin het bestuur op grond van de risico-inschatting expliciete en gemotiveerde besluiten neemt over langere opkomsttijden.

Landelijke projecten

Het op rijksniveau vastleggen van de kazernespreiding in een landelijk dekkingsplan dat beheerd wordt door het RIVM, zoals de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers voorstelt, past niet bij de decentrale verantwoordelijkheid voor de brandweezorg. Een dergelijke beheerstaak voor het RIVM, verhoudt zich ook slecht tot het wettelijke takenpakket en het natuurlijke aandachtsgebied van het RIVM.

Ik ben wel een voorstander van het gebruik van één landelijk afwegingskader (inclusief een rekenmodel) bij het maken van de regionale dekkingsplannen. Dit bevordert uniformiteit en eenduidigheid. Zoals ik bij de behandeling van het wetsvoorstel veiligheidsregio's in uw Kamer heb toegezegd, heb ik de suggestie van een landelijk afwegingskader ook bij het Veiligheidsberaad neergelegd en hierbij verwezen naar het model dat het RIVM gebruikt voor de ambulancespreiding.

De ontwikkeling en het beheer van een dergelijk afwegingskader kan uitstekend belegd worden bij de Ondersteuningsorganisatie Fysieke Veiligheid. Over de voorgenomen oprichting hiervan heb ik uw Kamer dit voorjaar per brief¹ bericht.

De Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding start binnenkort een project, dat moet leiden tot een landelijk afwegingskader voor afwijken van de opkomsttijden in het besluit. De twee rekenmethodes die nu in de veiligheidsregio's gebruikt worden en het RIVM-model

¹ Tweede Kamer 2008/09, 31 117, nr. 32.

dienen in dit project als uitgangspunt. Het Veiligheidsberaad steunt dit project.

De Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers pleit ook voor een landelijk project over voertuigbezettingen. Zoals ik hierboven al schreef is de afwijkingbevoegdheid voor voertuigbezettingen bedoeld om adequaat om te kunnen gaan met regiospecifieke risicosituaties. Het is aan de brandweerbranche zelf om gezamenlijk te kijken naar wat regio's van elkaar kunnen leren en welke elementen gezamenlijk op landelijk niveau uitgewerkt kunnen worden.

Ik ga ervan uit dat ik u met deze brief duidelijk heb kunnen maken, dat het ontwerpbesluit veiligheidsregio's geen afbreuk doet aan het huidige niveau van brandweezorg en dat de zorgen van de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers c.s. ongegrond zijn.

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