

Vergaderjaar 2006–2007

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2007

Inleiding

Hierbij bied ik u het rapport aan van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) met als titel «Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg»¹. Het rapport bestaat uit twee onderzoeken, te weten: een empirisch onderzoek van de IOOV met de titel «Gemeentelijke aansturing van de brandweezorg, de wijze waarop de brandweezorg in Nederland op gemeentelijk niveau bestuurlijk wordt aangestuurd» en een analyse van de bestuurlijke omgeving van de lokale brandweezorg door professor dr. F. Fleurke van de Vrije Universiteit van Amsterdam met de titel «Het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg». Het rapport is als bijlage bij deze brief opgenomen.

In het onderstaande zal ik eerst mijn algemene reactie geven op het rapport. Daarna volgt een korte weergave van de conclusies van het rapport. Ik zal ingaan op de conclusies en aanbevelingen en daarbij ook een samenvatting geven van de reacties van de VNG en het IPO. Tot slot besteed ik aandacht aan de overige bevindingen uit het rapport.

Algemeen

Allereerst wil ik benadrukken dat de bestuurlijke aansturing van de brandweer in belangrijke mate een zaak is van de gemeenten. De concrete invulling van de brandweezorg in individuele gemeenten behoort tot de autonomie van de gemeenten. Het is daarnaast de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken te zorgen voor de totstandkoming van een stelsel van wet- en regelgeving dat leidt tot een maatschappelijk verantwoord niveau van brandweezorg. Het signaal dat naar voren komt uit het rapport van de IOOV neem ik vanuit deze verantwoordelijkheid serieus. Het rapport concludeert dat de bestuurlijke aansturing van de brandweer onvoldoende is. Gelet op het gegeven dat de onderzoeksresultaten een beeld schetsen dat representatief is voor het landelijke beeld,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zijn deze uitkomsten verontrustend. Waarbij ik overigens opmerk dat er wel verschillen zijn tussen gemeenten.

Op maandag 18 december jl. heb ik het rapport en deze beleidsreactie in het Strategisch Beraad Veiligheid ter bespreking voorgelegd. Bij deze gelegenheid heb ik de VNG en het IPO gevraagd hoe zij aankijken tegen de resultaten van het onderzoek en welke bijdrage zij kunnen leveren aan het bevorderen van de kwaliteit van de brandweer, met name op de in het rapport genoemde punten. Elders in deze brief wordt een korte samenvatting gegeven van de reacties van de VNG en het IPO op het rapport. Waar de reacties daartoe aanleiding gaven wordt in de tekst van mijn reactie ingegaan op de door VNG en IPO ingebrachte punten.

Ik zal het rapport op korte termijn verzenden aan de colleges van B&W en aan de gemeenteraden. Daarbij zal ik aandacht vragen voor de bevindingen van de IOOV en hen vragen in de concrete situatie in hun gemeente de situatie rond de brandweezorg te verbeteren. De signaleringen die door professor Fleurke worden gedaan en die met name het bestuurlijke stelsel en de zwakheden daarin beschrijven zullen mijns inziens ook een rol moeten spelen bij de behandeling van het wetsvoorstel Veiligheidsregio's. Een wetsvoorstel terzake is aanhangig gemaakt bij de Raad van State. Vraagstukken rond het bestuurlijk stelsel voor de brandweezorg behoren de aandacht van de wetgever (regering en Staten-Generaal) te krijgen.

Samenvatting rapport bestuurlijke aansturing van de brandweezorg

Het deelrapport «Gemeentelijke aansturing van de brandweezorg» heeft als doel het verkrijgen van inzicht in en beoordelen van de wijze waarop de bestuurlijke aansturing van de gemeentelijke brandweezorg plaatsvindt. De prestaties van de brandweer zijn onderzocht aan de hand van de verlening van gebruiksvergunningen en controle, het realistisch oefenen en de uitrukprestaties. De IOOV concludeert in dat verband dat het thema brandweezorg niet hoog op de politiek-bestuurlijke agenda staat. Gemeenten beschikken meestal niet over actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie over de prestaties en het functioneren van de brandweer. Hierdoor kan het college van B&W niet adequaat sturen en kan de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taken niet waarmaken. Tevens concludeert de IOOV dat een groot deel van de gemeenten niet voldoet aan de minimumnorm voor beroepsondersteuning voor niet-repressieve brandweertaken en slechts beperkt gebruik maakt van de mogelijkheid taken uit te besteden aan de regionale brandweer. Op de aanbevelingen die de IOOV doet naar aanleiding van de resultaten zal ik verderop in deze brief nader ingaan.

In zijn deelrapport «Het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg» brengt Prof. Dr. F. Fleurke (hoogleraar bestuurskunde aan de VU Amsterdam) de bestuurlijke omgeving van de lokale brandweezorg in kaart en analyseert deze. Fleurke concludeert in zijn rapport dat de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg in het hart ligt van het lokaal bestuur. Niettemin is de belangstelling van gemeentebesturen voor de brandweezorg beperkt vanwege het (vermeende) beleidsarme karakter en doordat de brandweezorg geen duidelijke plaats heeft in de systematiek van programmasturing en verantwoording. Checks and balances ontbreken, waardoor fouten van gemeenten niet gecorrigeerd worden en zelfs gereproduceerd worden. De bestuurscultuur is er een van zachte normen, waarbij het Rijk zich wat betreft het ontwikkelen van dwingende professionele normen op de achtergrond houdt. Tot slot stelt Fleurke dat

de inspanningen van het rijk om regionalisering te bewerkstelligen niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.

Reactie

Karakter van brandweezorg

Mede op basis van ervaringen opgedaan in recente incidenten is het inzicht gegroeid dat een adequate brandweezorg alleen kan worden gerealiseerd als ook in de fase van beleidsvoorbereiding (bijvoorbeeld bij de vraag naar de locatie van potentieel risico genererende objecten, maar ook de concrete vormgeving van bijvoorbeeld woonwijken) aandacht wordt besteed aan het aspect brandveiligheid. In dat verband acht ik het zorgwekkend dat, aldus het rapport, de commandanten van de brandweer in veel gevallen geen deel uitmaken van het zogenoemde diensthoofden-overleg. Uiteraard is de concrete vormgeving van het betrekken van de brandweer bij het gemeentelijk beleid een zaak die primair de gemeenten zelf aangaat. De waarneming van de IOOV doet mij vermoeden dat lang niet in alle gemeenten aandacht bestaat voor het belang de brandweer ook in de beleidsvoorbereiding te betrekken.

Aansturing

De verantwoordelijkheid voor de aansturing van brandweezorg ligt bij het lokale bestuur. De IOOV constateert echter dat de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de brandweer in veel gemeenten als passief kan worden aangemerkt. De politiek-bestuurlijke aandacht voor de brandweezorg blijkt beperkt. Professor Fleurke geeft als verklaring¹ hiervoor dat de brandweezorg gezien wordt als een betrekkelijk beleidsarme taak binnen het gemeentelijk bestel. De brandweezorg kan in de ogen van de gemeenteraad worden overgelaten aan de professionals van de brandweerorganisatie. Ik ben, zoals hierboven aangegeven, van mening dat de brandweer een belangrijke rol vervult in het veld van de fysieke veiligheid. Daarom onderschrijf ik de aanbeveling van de IOOV de brandweezorg hoger op de politieke en bestuurlijke agenda van de gemeenteraad te plaatsen zodat de bestuurlijke betrokkenheid zich niet primair beperkt tot de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus, maar zich tevens richt op de prestaties en de kwaliteit van de brandweezorg. Gemeenten worden hierbij ondersteund door richtlijnen. Professor dr. F. Fleurke spreekt in dit verband van «zachte normen», maar ik plaats daarbij de kanttekening dat deze richtlijnen van mijn ministerie, zoals onder andere de Handleiding Brandweezorg, niet vrijblijvend zijn. Er kan alleen gemotiveerd van de richtlijnen worden afgeweken en naar mijn mening wordt hiermee recht gedaan aan de ruimte die gemeenten moeten hebben om hun beleidskader ten aanzien van de brandweezorg adequaat in te richten.

De aansturing van de brandweer zal veranderen als het wetsvoorstel Veiligheidsregio's kracht van wet krijgt. De veiligheidsregio wordt overigens nadrukkelijk vormgegeven vanuit het principe van verlengd lokaal bestuur. De controlerende taak van de gemeenteraden in de planning- en controlcyclus verloopt dus geheel conform de Wet gemeenschappelijke regelingen. De kaderstellende taak van de gemeenteraad blijft bij de voorgestelde opzet gehandhaafd doordat de burgemeester deel uitmaakt van het bestuur van de veiligheidsregio en verantwoording over zijn optreden in dit bestuur aflegt in de raad. De opmerking van de VNG dat het rapport van de IOOV te weinig rekening houdt met het dualisme onderschrijf ik niet. Ook in het duale stelsel moet de raad kunnen beschikken over adequate gegevens over de hoofdtaken van de brandweer om haar kaderstellende en controlerende taken goed te kunnen uitvoeren. Het brandveiligheidsbeleid blijft onveranderd verankerd bij de gemeenten. Dit beleid zal meer en meer onderdeel moeten worden van integraal

¹ Prof. dr. Fleurke verwijst hierbij naar zijn onderzoek «De positie van het lokale bestuur in de Nederlandse staat» Bestuurswetenschappen 1997.

veiligheidsbeleid van de gemeenten. Naar mijn inschatting zal vanuit een sterker regionaal georganiseerde brandweer het lokale bestuur beter ondersteund worden in het uitoefenen van de beleidsmatige taken.

Prestaties

Zonder juiste en relevante informatie kunnen de sturende taken van de colleges en de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraden niet goed worden ingevuld. Ik deel dan ook de mening van de IOOV dat een goede informatievoorziening van groot belang is. De IOOV adviseert het bestuur van de gemeente om ervoor zorg te dragen dat op het terrein van de brandweezorg een kwaliteitssysteem functioneert, dat betrouwbare informatie verschaft over de prestaties van de brandweer. Als verantwoordelijke voor de totstandkoming van een samenhangend stelsel van kwaliteitscriteria voor de brandweer, ondersteunt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verschillende activiteiten om de kwaliteit van de informatievoorziening bij de brandweer te verbeteren. Een instrument dat een bijdrage kan leveren aan een adequate aansturing van de brandweer is het INK-management model. Dit model wordt al bij vele gemeenten gehanteerd. De VNG en de NVBR hebben in 2004 het INK-model voor de brandweer toepasbaar gemaakt in het «Handboek kwaliteitszorgsysteem voor de brandweer». De implementatie van het INK-model bij de brandweer (zowel regionaal als gemeentelijk) wordt vorm gegeven door een toenemend aantal brandweerkorpsen. Dit instrument, mits consequent geïmplementeerd, kan in de toekomst van belang blijken om de problemen als door de IOOV geconstateerd te helpen mitigeren. De «Handreiking bestuurlijke informatie over prestaties van de brandweer» die de IOOV heeft opgesteld kan ik aanbevelen als instrument om managementinformatie uit de brandweerorganisatie te vertalen naar rapportages voor bestuurders en de gemeenteraad.

Het wetsvoorstel Veiligheidsregio's zal, aldus de voorstellen een basis bieden voor een algemene maatregel van bestuur waarin algemeen geldende normen worden gesteld waaraan de brandweezorg moet voldoen. De inhoud van kwaliteitsnormen zal zoals gebruikelijk met de betrokken vertegenwoordigers worden afgestemd. De VNG heeft in haar reactie op het rapport aangegeven bereid te zijn hierover mee te denken. De kwaliteitseisen bieden het bestuur van de veiligheidsregio een kader voor de functies die in regionale dienst vervuld moeten worden om het vereiste kwaliteitsniveau waar te kunnen maken. Hiermee wordt een voorwaarde ingevuld om de informatievoorziening aan de gemeenteraden te verbeteren.

Beroepsondersteuning voor niet-repressieve taken

De IOOV constateert dat slechts een klein gedeelte van de onderzochte gemeenten voldoet aan de door de NVBR opgestelde norm voor niet-repressieve taken. Het achterblijven van de prestaties bij de verlening van gebruiksvergunningen en controle (ondanks het feit dat er verbeteringen zichtbaar zijn), maar ook ten aanzien van de registratie en vervolgens interpretatie van uitrukgegevens en oefeningen zou hiermee verklaard kunnen worden. De IOOV acht het dan ook noodzakelijk dat gemeenten de capaciteitstekorten voor de niet-repressieve taken op korte termijn wegwerken. Zij doet de aanbeveling dat gemeenten de mogelijkheid van een gezamenlijke uitvoering van deze gemeentelijke brandweertaken door de regionale brandweer serieus in overweging nemen. Ik onderschrijf deze aanbeveling. Daarbij kan ik vermelden dat in het kader van het Project Pro-actie en Preventie, als uitvloeisel van het kabinetsstandpunt Vuurwerkkramp de uitbreiding van de capaciteit en deskundigheid bij regionale brandweerkorpsen op het gebied van pro-actie en preventie onder andere ten behoeve van advisering bij vergunningverlening door BZK en VNG is gestimuleerd.

Uitbesteding aan de regionale brandweer

De IOOV constateert dat slechts een beperkt aantal gemeenten gebruik maakt van de mogelijkheid kapitaalintensieve, specialistische (repressieve) taken en voorzieningen gezamenlijk uit te voeren door deze taken over te hevelen naar de regionale brandweer. De aanbeveling om daar wel toe over te gaan heeft mijn instemming. In zijn algemeenheid wil ik opmerken dat er inmiddels door veel regio's een flinke stap in de richting van regionalisering van de brandweer is gezet. In oktober 2006 stuurde ik u de balans Veiligheidsregio's (Kamerstukken II 2006–2007, 29 517, nr. 20). Deze balans is een weergave van de gegevens van alle vijftienvijf regio's met als peildatum 1 juli 2006. Hieruit blijkt dat steeds meer gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om de genoemde taken over te dragen aan de regio en dat er afspraken worden gemaakt om dit in de nabije toekomst te realiseren. Uit de balans blijkt tevens dat in een zevental regio's het beheer van de brandweer inmiddels volledig wordt geregionaliseerd, in een aantal andere regio's worden hiervoor voorbereidingen ter besluitvorming getroffen. Ontwikkelingen in die richting hebben mijn warme instemming.

Ik ben er van overtuigd dat de door mij voorgestelde regionalisering bijdraagt aan een positieve ontwikkeling van de kwaliteit van de brandweerorganisatie. Regionalisering zal uiteindelijk leiden tot een professionele brandweerorganisatie die beschikt over juiste en adequate informatie en betrokken wil zijn bij het ontwikkelen van beleid. Met het ontwikkelen van deze betrokkenheid zal de aandacht voor de brandweer vanuit de gemeenteraden en -besturen toenemen. Ik ben het dan ook oneens met de reactie van het IPO dat regionalisering niet zal leiden tot meer politiek-bestuurlijke aandacht voor de brandweezorg. Het wetsvoorstel veiligheidsregio's beoogt de lokale betrokkenheid bij en lokale controle op de regionale taakuitvoering te bevorderen door het regionale bestuur te verplichten het risicoprofiel, de basis van het beleidsplan, voor te leggen aan de gemeenteraden. Verder neemt alleen de burgemeester deel aan het bestuur, zodat de gemeenteraad een vast aanspreekpunt heeft. Het effect hiervan is naar verwachting dat meer informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen regio en gemeente en dat het kwaliteitsniveau van de regionale taakuitvoering hoger wordt.

Samenvatting reactie VNG en IPO

De reacties van VNG en IPO worden hieronder samengevat.

VNG

Bij brief van 19 januari 2007 heeft de VNG gereageerd op het rapport van de IOOV.

De VNG stelt in deze brief dat de gehanteerde normen in het onderzoek niet alleen onbekend zijn bij gemeenten, maar dat ook de wenselijkheid van de normen ter discussie kan worden gesteld, omdat het gehanteerde normenkader aan de autonomie van het lokale bestuur raakt. Tevens geeft de VNG aan dat ervoor gewaakt moet worden niet te verglijden in technocratische normstellingen. Een (her)kenbaar en breed geaccepteerd normenkader op basis waarvan de IOOV haar onderzoek heeft uitgevoerd ontbreekt in de visie van de VNG.

Men moet er volgens de VNG voor waken de gemeenteraad te overvoeren met technische normen van de brandweer. De VNG erkent dat de informatievoorziening naar de raad verbeterd kan worden, maar vindt dat professionele normen niet leidend moeten zijn in discussies met de gemeenteraad. De rollen van de gemeenteraad en het college zijn immers veranderd met de invoering van het dualisme.

Een aantal ontwikkelingen krijgt in het rapport volgens de VNG te weinig aandacht. Over het algemeen kan men stellen dat de brandveiligheid in

Nederland wel degelijk op niveau is, ondanks dat verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. Er is nog werk te verzetten, maar gemeenten zijn zich zeker bewust van de belangrijkheid van veiligheid voor de burger en maken goede stappen voorwaarts, aldus de VNG. Voorbeelden daarvan zijn het traject «Slagen voor Veiligheid», de inhaalslag met betrekking tot de vergunningverlening en forse investeringen in veiligheid in brede zin. De VNG geeft aan oog te hebben voor mogelijkheden tot verbetering. Sturen op kentallen en structureren van het overleg tussen brandweercommandant en portefeuillehouder zijn daar voorbeelden van. De VNG heeft het voornemen een handreiking te maken voor het opstellen van dienstverleningsovereenkomsten tussen gemeenten en veiligheidsregio en geeft aan mee te willen denken over kwaliteit en kwaliteitseisen in het kader van de wetgeving rond de veiligheidsregio's. De VNG wil een bijdrage leveren aan het versterken van de positie van de gemeenteraad.

IPO

Bij brief van 24 januari heeft het IPO ambtelijk gereageerd op het rapport van de IOOV. IPO stelt in deze reactie dat het rapport vooral gaat over de bestuurlijke aansturing van de brandweer door gemeenten en de rol van het ministerie van BZK. Het commentaar op het rapport wordt daarom beperkt tot de constatering dat het thema brandweezorg niet hoog op de politiek-bestuurlijke agenda staat en dat de gemeenten niet beschikken over adequate beleidsinformatie.

Met betrekking tot het eerste punt stelt het IPO dat regionalisering niet als effect zal hebben dat de bestuurlijke belangstelling voor de brandweer zal toenemen. Voor wat betreft de constatering dat gemeenten niet beschikken over adequate beleidsinformatie wijst het IPO op de mogelijkheden die het Veiligheidsvizier biedt. Dit is een gezamenlijk met de VNG ontwikkeld leerinstrument waarmee gemeenten kunnen onderzoeken hoe het gesteld is met het eigen veiligheidsbeleid.

Overige bevindingen en reactie op standpunten VNG en IPO

Een aantal bevindingen uit het rapport wil ik nader belichten. Dit geeft mij tevens de gelegenheid te reageren op een aantal punten uit de reacties van VNG en IPO. Om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de informatie van de brandweer heeft de IOOV de prestaties van de brandweer onderzocht aan de hand van drie aspecten, te weten de verlening van gebruiksvergunningen en controle, het realistisch oefenen en de uitrukprestaties. Juist deze aspecten zijn onderzocht door de IOOV omdat hiervoor normen gelden waarvan mag worden verondersteld dat ze bekend zijn bij gemeenten. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om technische professionele normen. Zo zijn de gebruikte normen voor gebruiksvergunningverlening/controles gebaseerd op de model-Bouwverordening van de VNG. De normen voor oefenen zijn gebaseerd op de ARBO-verplichting uit de ARBO-wet van de gemeentelijke werkgever en voor het onderzoeken van de uitrukprestaties is gebruik gemaakt van de door de gemeenten zelf vastgestelde uitruknorm in de dekkingsplannen. De visie van de VNG dat een herkenbaar en breed geaccepteerd normenkader ontbreekt op basis waarvan de IOOV haar onderzoek heeft uitgevoerd, is naar mijn mening dan ook niet terecht.

Ten aanzien van de afgifte van gebruiksvergunningen en controles is het op zich verheugend dat kan worden geconstateerd dat de situatie is verbeterd, maar gezien vanuit de ambities die gemeenten zich in de Actieprogramma's brandveiligheid gesteld hebben, is de achterstand, gelet op het onderzoek «Landelijke rapportage VROM-brede Gemeente onderzoeken 2005» van de IOOV en het ministerie van VROM, naar mijn mening nog veel te groot. Wat betreft het realistisch oefenen is een verbetering zichtbaar. Meer bevelvoerders voldoen aan de gestelde norm tweemaal

per jaar een oefening binnenbrandbestrijding mee te maken. De verbetering dient zich echter nog verder voort te zetten. Dit geldt eveneens voor de evaluatie van dit type oefeningen. In verband hiermee kan ik melden dat in 2005 het project Wijziging Besluit brandweerpersoneel van start is gegaan. Doel van het project is het verbeteren en borgen van de kwaliteit van het brandweerpersoneel. Dit wordt bereikt door het huidige ranggerichte stelsel te vervangen door een functiegericht stelsel. U bent hierover geïnformeerd bij brief van 11 oktober 2004. (Kamerstukken II, 2004/05, 26 956, nr. 22) Er wordt een integraal systeem ingevoerd. Hiermee wordt geborgd dat brandweerpersoneel niet alleen vakbekwaam wordt, maar ook vakbekwaam blijft.

Met betrekking tot de uitrukprestaties is het opvallend dat meer dan de helft (60%) van de onderzochte korpsen geen inzicht kon geven in de eigen opkomstgegevens. Dit is niet te wijten aan de (on)mogelijkheden van technische voorzieningen zoals de door de IOOV in het rapport genoemde «good practice» over het genereren van managementinformatie over uitrukprestaties in de gemeente Heerhugowaard bewijst. De IOOV constateert dat de gemeenteraad niet tot zeer beperkt wordt voorzien van deze informatie.

Ik vind het teleurstellend, maar ook zorgwekkend te moeten constateren dat de brandweezorg blijkbaar in veel gemeenten als een beleidsarme taak wordt beschouwd. Dit doet geen recht aan de verantwoordelijkheid van gemeenten ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke taken met betrekking tot de brandweezorg en het belang van de rol van de brandweer in het veiligheidsdomein. Evenmin doet het recht aan de lessen die getrokken zijn uit de incidenten die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.

Samen met de VNG en de brancheorganisatie NVBR zal ik nader bespreken hoe de gesignaleerde knelpunten snel en adequaat kunnen worden opgelost.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
J. W. Remkes