

Vergaderjaar 1994–1995

23 804

Wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en enige andere wetten in verband met wijziging van de opzet van de inspectie voor het brandweerwezen en regeling van enige andere onderwerpen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 januari 1995

Uit het verslag dat over het wetsvoorstel is uitgebracht, heb ik kunnen vaststellen dat een deel van de voorgestelde wijzigingen door de verschillende fracties wordt onderschreven en dat een ander deel vragen oproept. Het betreft hier met name vragen over de wijziging van de opzet van de inspectie voor het brandweerwezen en het voorstel het brandweerpersoneel van de directie Brandweer en Rampenbestrijding onder de werkingssfeer van het Besluit brandweerpersoneel te brengen. Hieronder ga ik op deze vragen in. Ik hoop met de beantwoording van deze vragen een bijdrage te leveren aan de voortgang van dit wetsvoorstel.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Alhoewel de fracties van het CDA en de D66 het op zich een goede zaak vinden dat de districtsinspecties voor het brandweerwezen formeel worden opgeheven, vragen zij zich af of vooruitlopend op dit wetsvoorstel de opheffing van de districtsinspecties voor het brandweerwezen materieel reeds heeft plaatsgevonden. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting op de begroting van Binnenlandse Zaken van de jaren 1993 en 1994 (Kamerstukken II 1992/93, 22 800, hfst. VII, nr. 2, blz. 19 en Kamerstukken II 1993/94, 23 400, hfst. VII, nr. 2, blz. 97).

Met de afbouw van de districtsinspecties is in mei 1992 begonnen als deelproject «Afbouw districtsinspecties» binnen het project «Herinrichting inspectiefunctie» bij de directie Brandweer en maakte deel uit van de interne reorganisatie die noodzakelijk was in het kader van de grote efficiency-operatie. Het resultaat van dit deelproject was dat met ingang van 31 december 1992 de kantoren van de districtsinspecties waren gesloten en de gedeconcentreerde inspectietaken, waar nodig, waren overgedragen aan bijvoorbeeld het toenmalige Bureau Brandweerexamens. Dit betekende overigens niet dat daarmee het deelproject was afgerond. De medewerkers van de districtsinspecties waren, voor zover zij nog niet elders een andere functie hadden aanvaard, tijdelijk geplaatst bij de nieuwe stafafdeling. In de periode van mei 1992 tot het einde van 1993

zijn de personen die niet inmiddels op eigen initiatief de dienst hadden verlaten, herplaatst binnen of buiten het Ministerie van Binnenlandse Zaken dan wel hebben zij op andere wijze de dienst verlaten (wachtgeld). In antwoord op een vraag van de CDA-fractie merk ik op dat bij de reorganisatie van de inspectie in totaal 30 formatieplaatsen direct waren betrokken die werden vervuld door 33 mensen. Het betrof hier uitsluitend mensen die werkzaam waren bij de districtsinspecties.

Voor de 14 functionarissen bij de hoofdinspectie heeft het reorganisatieproces nauwelijks consequenties gehad. Slechts incidenteel verrichtten zij werkzaamheden ten behoeve van de inspectie, terwijl zij vrijwel full-time voor de directie Brandweer en Rampenbestrijding werkten.

De nieuwe inspectie omvat thans 10 formatieplaatsen. Dit betekent, in antwoord op een vraag van de SGP-fractie, ten opzichte van de inspectie «oude stijl» een afslanking van 20 formatieplaatsen.

De GPV-fractie stelt de vraag waarom in de toelichting op het wetsvoorstel niet de personele en budgettaire consequenties van de wijziging van de opzet van de inspectie zijn uiteengezet.

Omdat de districtsinspecties materieel niet meer bestonden ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel en reeds waren meegenomen in de begroting van 1993, leek het niet zinvol nogmaals op deze consequenties in te gaan. Uiteraard ben ik bereid dit in deze nota alsnog te doen. Voor de personele gevolgen die voortvloeien uit de nieuwe opzet van de inspectie verwijs ik naar de hiervoor gegeven antwoorden op de vragen van de CDA-, D66- en SGP-fractie.

De feitelijke opheffing van de districtsinspecties heeft, zoals aangegeven, geleid tot een vermindering van 20 formatieplaatsen en dientengevolge tot een verlaging van de personele uitgaven van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In de begroting van 1993 komt deze verlaging tot uitdrukking in het overzicht B «Personeelssterkte naar categorieën» (Kamerstukken II 1992/93, 22 800, hfst. VII, nr. 3, blz. 13). In dit overzicht is aangegeven op welke wijze de directie Brandweer en Rampenbestrijding de taakstelling voor de grote efficiency-operatie in personeel opzicht over de jaren 1992 tot en met 1997 invult.

De feitelijke opheffing van de districtsinspecties heeft ook gezorgd voor minder materiële uitgaven. In de begroting van 1993 is deze verlaging van de materiële uitgaven in het kader van de taakstelling voor de grote efficiency-operatie verwerkt in het artikel «Materieel» (Kamerstukken II 1992/93, 22 800, hfst. VII, nr. 2, blz. 27).

De RPF-fractie stelt in dit verband de vraag waarom de materiële opheffing van de districtsinspecties niet heeft kunnen wachten op de formele opheffing daarvan bij wet. De SGP-fractie vindt het niet fraai dat met de nieuwe inspectie feitelijk vooruit wordt gelopen op de voorgestelde wetwijziging. De D66-fractie vraagt wanneer de Kamer is medegedeeld dat de nieuwe inspectie niet alleen de herziene inspectiefunctie uitwerkt, maar ook reeds uitoefent.

Mede op verzoek van de Tweede Kamer is in het onderzoek naar de explosie op het Cindu-terrein te Uithoorn een ruimere toepassing gegeven aan de onderzoeksbevoegdheid van de inspectie, vooruitlopend op wetwijziging (zie Kamerstukken II 1992/93, 22 800, hfst. VII, nr. 28). In dit onderzoek is de gehele veiligheidsketen in ogenschouw genomen en niet, zoals gebruikelijk was, alleen aandacht besteed aan het repressieve aspect van een brand, ongeval of ramp. Bij gelegenheid van de begroting van 1994 is tevens aan de Kamer medegedeeld dat één van aspecten waaraan in 1994 in het bijzonder aandacht zou worden besteed, de toetsende taak van de Minister van Binnenlandse Zaken op het gebied van de brandweezorg, ongevallen- en rampenbestrijding zou zijn (zie Kamerstukken II 1993/94, 23 400, hfst. VII, nr. 2, blz. 24). Daarbij is vermeld dat deze taak door de stafafdeling Inspectie brandweezorg en rampen-

bestrijding wordt vervuld. Ook reeds eerder, in de brief van 7 mei 1992 aan de Kamer, is tot uitdrukking gebracht dat toetsing van kwaliteit een belangrijk instrument is voor de minister, en derhalve voor de nieuwe inspectie, met het oog op zijn verantwoordelijkheid voor de openbare veiligheid (Kamerstukken II 1991/92, 22 009, nr. 3, blz. 2).

Mede als gevolg van de voorbereiding op de totstandkoming van de nieuwe inspectie werd de gedeconcentreerde brandweerinspectie feitelijk overbodig. Het zou een weinig efficiënte en effectieve wijze van besteding van overheidsmiddelen zijn geweest indien de districtinspecties louter vanuit formele overwegingen zouden zijn gehandhaafd. Overigens is het niet ongebruikelijk diensten die feitelijk niet meer functioneren, vooruitlopend op een wetswijziging feitelijk op te heffen.

De leden van de fracties van de SGP en GPV vroegen zich af waarom het onderhavige wetsvoorstel eerst twee jaar nadat de nieuwe inspectie van start is gegaan, bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt.

Weliswaar is op 1 mei 1992 het «startschot» gegeven voor de inspectie «nieuwe stijl», dat wil niet zeggen dat de inspectie ook van meet af aan volgens de voorgestane opzet functioneerde. Een nieuwe werkwijze en daarbij behorende instrumenten dienden te worden ontwikkeld. In het eerder aangehaalde project «Herziening inspectiefunctie» dat eind 1993 is afgerond, is het een en ander uitgewerkt. Vanaf het begin van dit project is er aandacht besteed aan de wetgeving die noodzakelijk is om de nieuwe inspectie met haar taken en bevoegdheden ook in formele zin te realiseren. Het was echter niet zinvol om in 1992 een wetsvoorstel in procedure te brengen terwijl nog onvoldoende zicht bestond op de gewenste werkwijze en de benodigde instrumenten van de inspectie. Bovendien geldt dat in dit wetsvoorstel uit een oogpunt van economie van wetgeving verschillende onderwerpen zijn meegenomen. Dat bleek, evenals de advisering over het (concept-)wetsvoorstel, meer tijd te kosten dan werd verwacht.

De CDA-fractie heeft nog een ander onderwerp ter sprake gebracht en gevraagd wie bepaalt of er sprake is van een inrichting waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken aanwijzingsbevoegd als bedoeld in artikel 13 van de Brandweerwet 1985 zou moeten zijn in verband met het belang van de staatsveiligheid. Vooropgesteld dient te worden dat het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 13, in afwijking van het eerste lid, expliciet de bevoegdheid tot aanwijzing van een inrichting als bedrijfsbrandweerplichtig aan de minister geeft indien het gaat om een Defensie-inrichting en er gegevens in het spel zijn die de veiligheid van de staat zouden kunnen schaden. De minister kan op twee manieren te weten komen of er sprake is van een dergelijke inrichting. Allereerst ligt het in de rede dat hij actief informeert bij de Minister van Defensie naar inrichtingen die bij een brand of een ongeval een bijzonder gevaar vormen voor de openbare veiligheid en waarbij gegevens in het geding zijn die de staatsveiligheid raken en die niet op een zodanige wijze kunnen worden geredigeerd dat deze aan burgemeester en wethouders kunnen worden verstrekt. In de tweede plaats is het mogelijk dat het college van burgemeester en wethouders tijdens de aanwijzingsprocedure tot de conclusie komen dat sprake is van een Defensie-inrichting waarbij de veiligheid van de staat is gemoeid en zij derhalve niet het tot aanwijzing bevoegde bestuursorgaan zijn. Verwacht mag worden dat het college vervolgens de minister erop attendeert dat er in casu sprake is van een inrichting waarvoor de aanwijzingsbevoegdheid bij hem ligt.

2. Hoofdpijnen van de regeling

a. Opheffing van de districtsinspecties

Ik concludeer uit de reacties van de fracties dat zij het een goede zaak vinden dat in het kader van de grote efficiency-operatie de districtsinspecties voor het brandweerwezen formeel worden opgeheven. Zij kunnen zich verenigen op een kleine, gemoderniseerde inspectie op centraal niveau. Zij plaatsen echter vraagtekens bij de nieuwe bevoegdheden van de inspectie «nieuwe stijl». Deze vragen komen vaak inhoudelijk overeen of zijn een verdieping van een eerdere door een andere fractie gestelde vraag. Daarom worden deze vragen hieronder gezamenlijk behandeld, voor zover dat niet het geval is wordt afzonderlijk vermeld van welke fractie de vraag afkomstig is.

De nieuwe inspectiefunctie van de Minister van Binnenlandse Zaken zou in strijd zijn met het streven naar verdergaande decentralisatie. In dit standpunt kan ik mij niet vinden. Het kabinet streeft naar een heldere verdeling van taken en bevoegdheden tussen de rijksoverheid en de andere overheden. Als ministeries zich tot kerntaken beperken kan meer aan andere overheden worden overgelaten. Het openbaar bestuur is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare veiligheid. In de aan de Kamer in het verleden voorgelegde stukken ik noem hier bijvoorbeeld de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 23 096, nrs. 1–2, blz. 14–18) – is, waar het gaat om de verdeling van de verantwoordelijkheden op dat terrein tussen de diverse bestuurslagen, altijd het volgende beeld geschetst. Een centrale rol bij de handhaving van de openbare veiligheid is weggelegd voor de gemeente, gesteund door de regionale brandweer. De gemeente is het beste op de hoogte van de lokale situatie en de risico's die haar bedreigen. Daarom is in wetten als de Rampenwet en de Gemeentewet de primaire rol van de gemeenten bij de brandweezorg en de rampenbestrijding neergelegd. Zo is van oudsher de burgemeester verantwoordelijk voor de openbare veiligheid binnen zijn gemeente. Hij bedient zich hierbij van de brandweer, de politie en andere hulpverlenende diensten. De gemeente is echter niet de enig verantwoordelijke bestuurslaag. Ook provincie en Rijk hebben in het kader van de openbare veiligheid een taak. De rol van de provincie is bij de aanpak van de openbare veiligheid blijkens de Rampenwet en de Ambtsinstructie commissaris van de Koning er over het algemeen genomen één van beïnvloeding op afstand, toezicht en waar nodig stimulering. Binnen de rijksoverheid is de Minister van Binnenlandse Zaken voor het beleidsveld «openbare veiligheid» verantwoordelijk. Hij draagt op grond van zijn politieke verantwoordelijkheid voor de openbare veiligheid en voor het binnenlands bestuur zorg voor een samenhangend beleid op het terrein van openbare veiligheid op centraal niveau maar ook voor afstemming van het centraal op het decentraal niveau. Vanuit die verantwoordelijkheid is hij ook medeverantwoordelijk voor het effectief en kwalitatief adequaat functioneren van de brandweer en de rampenbestrijdingsorganisatie. Dat veronderstelt wel dat hij een activerende en toetsende functie kan vervullen in de richting van de andere overheden. Niet volstaan kan worden met de huidige bevoegdheden van de minister en daarmee van de inspectie teneinde zijn politieke verantwoordelijkheid inzake het veiligheidsbeleid inhoud te geven. Vandaar dat in dit wetsvoorstel deze functie van de minister wordt geëxpliciteerd. Het is daarom niet zo opmerkelijk dat de bevoegdheden van de minister, en in het verlengde daarvan de bevoegdheden van de nieuwe inspectie, worden uitgebreid met een toetsende taak ten opzichte van de mede-overheden, maar eerder een logische consequentie van het feit dat de minister verantwoordelijk is voor het gehele systeem van de openbare veiligheid. Het gaat daarbij uiteraard niet om verantwoordelijkheden van

gemeenten en provincies en hun autonomie aan te tasten. Het gaat er om met behoud van een ieders verantwoordelijkheid tot een zo goed mogelijke openbare veiligheidszorg te komen.

De toetsende rol van de minister staat geheel los van de verantwoordingsplicht die de burgemeester ingevolge de Gemeentewet heeft jegens de gemeenteraad voor de totale aanpak van de brand-, ongevals- en rampenbestrijding en dus ook voor de inzet van de deelnemers daaraan. Ook het feit dat de commissaris van de Koning ingevolge de Provinciewet verantwoording over zijn beslissingen dient af te leggen aan provinciale staten, maakt het instrument van toetsing voor de minister bepaald niet overbodig en ook niet strijdig met de eerdergenoemde wetten en de Ambtsinstructie commissaris van de Koning. Evenals de burgemeester en de commissaris van de Koning dient de Minister van Binnenlandse Zaken zich op grond van zijn politieke verantwoordelijkheid voor de goede werking van het hele systeem van de openbare veiligheid rekenschap te geven van zijn beslissingen en beleid op dat terrein. Het toetsingsinstrumentarium biedt de minister de mogelijkheid om inzicht te krijgen in het niveau van kwaliteit van de openbare veiligheid, waaronder inzicht in de wijze waarop de brandweer en de rampenbestrijdingsorganisatie functioneert. Het spreekt voor zich dat de minister die toetsing niet zelf kan verrichten, maar daarvoor deskundigen nodig heeft die hem daarin bijstaan. Daarvoor dient de nieuwe inspectie. Overigens wijs ik in reactie op een vraag van de GPV-fractie erop dat de inspectie organisatorisch gezien deel uitmaakt van de directie Brandweer en Rampenbestrijding.

De minister beschikt over een aantal mogelijkheden om zijn verantwoordelijkheid op het terrein van de brandweertzorg en de rampenbestrijding vorm te geven. Zo kan hij de kwaliteit van de brandweer en de rampenbestrijdingsorganisatie verbeteren door het bevorderen van de totstandkoming van regelgeving en door het verstrekken van financiële middelen. Deze instrumenten zijn voor dat doel echter niet altijd adequaat genoeg noch voldoende flexibel.

Ook de andere middelen die hem ter beschikking staan, zoals het ondersteunen van de mede-overheden bij de uitvoering van hun taken (bijvoorbeeld door het ondersteunen of het op gang brengen van lokale processen ter voorbereiding op een ongeval of een ramp) en bij het treffen van voorzieningen waarvoor gemeenten of provincies afzonderlijk te klein zijn, komen weliswaar de kwaliteit van de brandweer en de rampenbestrijdingsorganisatie ten goede, maar bieden onvoldoende inzicht in de kwaliteit en de kwantiteit van het openbare veiligheidssysteem als geheel. Deze middelen kunnen derhalve niet in de plaats treden van het instrument «toetsing». Tot slot draagt de minister verantwoordelijkheid op het terrein van de brandweertzorg en de rampenbestrijding wanneer nationale belangen aan de orde zijn en internationale coördinatie gewenst is. Die verantwoordelijkheid maakt toetsing niet overbodig, integendeel het is juist met het oog op een goede vervulling van zijn daarmee samenhangende bevoegdheden noodzakelijk dat tijdig informatie beschikbaar is.

Hoewel de minister over een aantal instrumenten beschikt, biedt thans geen enkele wet, ook niet de Rampenwet, de Gemeentewet en de Provinciewet, de minister de mogelijkheid om de kwaliteit en de capaciteit van het rampenbestrijdingssysteem te toetsen. Met het neerleggen van de toetsende functie van de minister in artikel 19 van de Brandweerwet 1985 wordt hem een uitdrukkelijke legitimatie gegeven in de richting van onder meer gemeenten en provincies om te toetsen. Daarnaast wordt voor een ieder duidelijk vastgelegd tot hoever de «bemoeyenis» van de minister met de openbare veiligheid strekt. Het is overigens ook heel gebruikelijk om de basistaken van een inspectiefunctie in de wet neer te leggen.

Bovendien heeft de minister deze wettelijke basis ook nodig om aan degenen die nog geen wettelijke informatieplicht tegenover hem hebben, om inlichtingen te kunnen vragen. In dit verband zij in antwoord op een vraag van de SGP-fractie opgemerkt dat met de algemene informatieplicht in de desbetreffende wetten zoals de Gemeentewet en de Provinciewet niet kan worden volstaan, omdat deze plicht thans niet geldt voor organisaties, instellingen, bedrijven of inrichtingen die bij een brand, ongeval of ramp zijn betrokken. Weliswaar hadden strikt genomen in het voorgestelde artikel 19, tweede en derde lid, de bestuursorganen van een gemeente, een provincie, een waterschap, een regionale brandweer dan wel van een lichaam, niet zijnde een regionale brandweer, dat bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld, niet behoeven te worden opgenomen, omdat voor deze organen al een plicht tot het verschaffen van informatie aan de minister geldt. Omwille van de duidelijkheid is er echter voor gekozen om alle bestuursorganen in deze artikelliden te vermelden.

Ik kom nu op de vragen die zijn gesteld over de aard en de reikwijdte van de toetsende rol van de minister. Om misverstanden te voorkomen stel ik voorop dat de toetsende rol van de minister zeker niet is bedoeld als een nieuwe vorm van toezicht en controle. Directe vormen van toezicht en controle, zoals die door een aantal andere inspecties worden verricht, veronderstellen bevoegdheden tot ingrijpen en de mogelijkheid van sancties. Dat is hier niet aan de orde. Zou bedoeld zijn om een nieuwe toezichtrelatie te creëren, dan was ook expliciet het begrip «toezicht» in het voorgestelde artikel 19 opgenomen.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD willen vernemen hoe aan de toetsende rol in de praktijk invulling wordt gegeven.

De toetsende rol waar het hier om gaat, is beschreven in het kader van het noodzakelijke inzicht in en bevordering van de kwaliteit en effectiviteit van de brandweezorg en de rampenbestrijding. In de praktijk zullen de activiteiten van de inspectie als volgt worden ingevuld.

Een eerste activiteit is het verrichten van onderzoek naar een bepaald onderwerp op het gebied van brandweezorg en rampenbestrijding. Een voorbeeld is het onderzoek naar de stand van zaken bij de uitvoering van het oefenbeleid, dat door alle betrokken partijen gezamenlijk is ontworpen (zie circulaire van 21 juli 1993, nr. EB93/1690). Daartoe is bij alle regionale brandweren geïnventariseerd hoe de actuele situatie op dit gebied is en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Op basis daarvan konden aanbevelingen worden geformuleerd, welke thans onder andere door het College van Commandanten van Regionale Brandweren tot uitvoering worden gebracht. Met dit onderzoek is dus getoetst of de beoogde kwaliteit ten aanzien van het oefenen ook feitelijk bereikt wordt.

Een tweede wijze waarop invulling wordt gegeven aan de toetsende rol is het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een brand, ongeval of ramp. Doelstelling van dergelijk onderzoek is het voor landelijk gebruik in kaart brengen van de leereffecten, opdat soortgelijke incidenten beter voorkomen kunnen worden. Het Cindu-onderzoek is reeds genoemd. Niet enkel het repressief optreden was daar aan de orde, maar tevens de wijze waarop zowel bedrijf als gemeente waren voorbereid op het bestrijden van de ramp. Het resultaat van dit onderzoek dient thans onder andere als materiaal bij cursussen rampbestrijding voor burgemeesters. Een ander voorbeeld is het onderzoek naar een ongeval in een oefenbunker te Rosmalen, waarbij een brandweerman om het leven kwam en enkele anderen gewond raakten. Van de resultaten van dit onderzoek wordt in het land op grote schaal gebruik gemaakt voor het veiliger maken van brandweeroefeningen en oefenlocaties. Het verrichten van deze incident-onderzoeken geschiedt altijd in goede harmonie met betrokken burgemeesters en operationeel verantwoordelijken, omdat geen schandpaal-

effect wordt beoogd, dat wil zeggen dat deze onderzoeken niet zijn gericht op de beantwoording van de schuldvraag. Wel gaat het om een zo adequaat mogelijke analyse van het gebeuren ter optimalisering van het leereffect. Op basis daarvan kan het gemeenschappelijk doel worden bereikt: het bevorderen en het realiseren van een goede brandweezorg en rampenbestrijding.

De derde, meest moderne vorm van toetsing ten behoeve van kwaliteitsbevordering, is de beoogde toepassing van het instrument algemene doorlichting. Dit instrument wordt ontwikkeld met gebruikmaking van methodieken die worden toegepast in bij de overheid en het bedrijfsleven gangbare kwaliteitszorgsystemen. Een dergelijk instrument beoogt op systematische wijze in kaart te brengen hoe de situatie is met betrekking tot de factoren die bepalend zijn voor de kwaliteit van brandweezorg en rampenbestrijding, zoals inzicht in de risico's, preventieve activiteiten, het voorbereid zijn op feitelijk optreden, opleiding en oefening van personeel, en toerusting voor de rampbestrijdingstaak. Het doel van dit instrument is tweeledig: het verschaft de minister een betrouwbaar en systematisch inzicht op hoofdlijnen in de kwaliteit van brandweezorg en rampenbestrijding, en het verschaft de individuele gemeente of brandweerregio die is onderzocht een samenhangend en objectief inzicht in de lokale of regionale situatie, hetgeen tot vasthouden of verbeteren van de kwaliteit kan leiden. Het is de bedoeling dat dit instrument over enkele jaren zodanig is ontwikkeld dat het geschikt is voor zelftoetsing door gemeenten en brandweerregio's.

De vierde en laatste wijze waarop de toetsende rol in de praktijk wordt uitgeoefend, is het toetsen van de brandweerevaluering. Deze activiteit, die voortvloeit uit de taken van de voormalige districtinspecties, beoogt te bevorderen dat de kwaliteit van de opleidingen van het brandweerpersoneel aan de verwachtingen blijft voldoen.

Met het inzicht in kwaliteit dat door toetsing is verkregen, zal in antwoord op een vraag van de GPV-fractie – het kunnen voorkomen dat op grond van bevindingen in de praktijk en na overleg met betrokken partijen het wenselijk is algemene regels aan de eisen der tijd aan te passen. Het maken van meer algemene regels kan echter naar mijn mening nooit een doel op zich zijn.

De eerste drie vormen van toetsing sluiten overigens zeer goed aan bij de taakvervulling van andere rijksinspecties, die eveneens beogen deze aan te laten sluiten bij de eisen van de tijd. Het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Milieuhygiëne bijvoorbeeld kennen de onderzoekssoorten algemeen onderzoek (auditing, doorlichting), onderzoek naar specifieke onderwerpen en onderzoek naar aanleiding van incidenten.

Tegen deze achtergrond wil ik nogmaals benadrukken dat het begrip toetsing geplaatst dient te worden in het kader van kwaliteitsbevordering. Ook op andere gebieden van overheidszorg is dat een doelstelling die steeds meer de aandacht heeft. Ik noem in het bijzonder de ontwikkeling van kwaliteitszorg zoals die thans ten behoeve van de politie plaatsvindt. In de gedachtenwisseling met uw Kamer over de reorganisatie van de politie is een integraal stelsel van kwaliteitszorg mede de wens van de Kamer geweest (motie Stoffelen/van der Heijden, Kamerstukken II 1992/93, 22 562, nr. 63). Dit onderwerp is in de voortgangsrapportages over de reorganisatie van de politie aan de Tweede Kamer (vanaf 1993) uitvoerig aan de orde geweest. Weliswaar verschillen bij de politie de vertrekpunten en de achtergronden, maar er zijn ook overeenkomsten. Zowel bij de politiezorg als bij de brandweezorg en de rampenbestrijding is sprake van primair lokale/regionale verantwoordelijkheden voor de kwaliteit daarvan, en van politieke verantwoordelijkheid op rijksniveau

voor een goede werking van het systeem van openbare orde en veiligheid.

De VVD-fractie plaatst vraagtekens bij de tweede onderzoekstaak van de inspectie, te weten onderzoek naar aanleiding van branden, ongevallen en rampen die hebben plaatsgevonden. Ware het niet aan te bevelen deze onderzoekstaak in eerste instantie over te laten aan de lokale overheden?

In de eerste plaats worden lokale overheden reeds geacht alle feitelijke incidenten te evalueren om daar voor de eigen organisatie lering uit te trekken. Dit uitgangspunt wordt overigens helaas lang niet altijd toegepast. Ten tweede wordt een onderzoek door de centrale inspectie niet bij ieder incident verricht, maar slechts wanneer een incident daartoe aanleiding geeft. Er moet daarvoor sprake zijn van bijzondere omstandigheden, zoals dodelijke slachtoffers onder brandweerpersoneel, vraagtekens bij het feitelijk optreden van de brandweer en/of de rampbestrijdingsorganisatie of indien kamervragen over een incident daartoe aanleiding geven, maar ook als verwacht mag worden dat er leereffecten te destilleren zijn uit het desbetreffende incident. Bij de Bijlmerramp bijvoorbeeld was weliswaar sprake van een zeer ernstig incident, maar de bestuurlijke en operationele bestrijding ervan verliep goed. Bovendien heeft Amsterdam in dit kader een eigen onderzoek gehouden. Voor een afzonderlijk onderzoek door de inspectie was geen reden, ook niet aanvullend.

Bij incidenten die wel aanleiding vormen voor een onderzoek van de kant van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is het juist van belang een inspectie te hebben die bestaat uit objectieve en onafhankelijke deskundigen. Het gaat immers niet alleen om de lokale situatie, maar om de doelstelling dat ook andere gemeenten en relevante organisaties in het land, zoals de brandweerverenigingen, de opleidingsinstituten en ook de beleidsafdelingen van het departement, de beschikking krijgen over de leereffecten van het omgaan met dat concrete incident op basis van een geobjectiverde beschrijving daarvan. Overigens is er bij een incident-onderzoek uiteraard volop de mogelijkheid voor de betrokken besturen en organisaties om kennis van en ervaring met de situatie ter plaatse in te brengen. Zonder dat zou een gedegen, onafhankelijk onderzoek niet eens mogelijk zijn.

b. Opsporingsbevoegdheid van brandweerfunctionarissen

Het ligt inderdaad, zoals de D66-fractie veronderstelt, in mijn bedoeling dat op de datum waarop dit wetsvoorstel in werking treedt, tegelijkertijd de ministeriële regeling tot stand komt waarin aanvullende bekwaamheidseisen worden gesteld waaraan brandweerfunctionarissen dienen te voldoen voordat zij als buitengewoon opsporingsambtenaar kunnen worden aangewezen.

De leden van de SGP-fractie kunnen instemmen met het feit dat aan buitengewone opsporingsambtenaren bij de brandweer betrouwbaarheids- en bekwaamheidseisen worden gesteld. Zij hechten er echter waarde aan dat de vraag wordt beantwoord of buitengewone opsporingsambtenaren bij de brandweer wel noodzakelijk zijn en of het opsporen van feiten, strafbaar gesteld in artikel 23 van de Brandweerwet 1985, niet beter overgelaten kan worden aan de politie. Alhoewel inschakeling van een politie-ambtenaar bij de opsporing van strafbare feiten die betrekking hebben op de Brandweerwet 1985, zeker in brandweerkorpsen die uitsluitend bestaan uit vrijwilligers, efficiënt is, heeft mijn ambtsvoorganger, zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat vermeld, het, na overleg met de toenmalige Minister van Justitie, wenselijk geacht dat de mogelijkheid blijft bestaan dat brandweermensen beperkte opsporingsbevoegdheid hebben en derhalve

zonder hulp van de politie een proces-verbaal kunnen opmaken of goederen in beslag kunnen nemen. Ik kan mij met dit standpunt verenigen. Dit levert allereerst een verlichting van de taak van de politie op. Daarnaast heeft de brandweer een grotere mate van deskundigheid met betrekking tot de onderhavige overtredingen dan de politie. Bovendien heeft de brandweer ter zake reeds een toezichthoudende taak en ligt de opsporingsbevoegdheid in het verlengde daarvan.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel D

In artikel I, onderdeel D, werd het mogelijk gemaakt dat het brandweerpersoneel dat werkzaam is bij de directie Brandweer en Rampenbestrijding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, onder de werkingsfeer van artikel 14, eerste lid, van de Brandweerwet 1985 en het daarop gebaseerde Besluit brandweerpersoneel valt. Over dit wijzigingsvoorstel zijn vele vragen gesteld.

Deze vragen kunnen kort samengevat in twee categorieën worden onderverdeeld. De eerste categorie omvat vragen als op hoeveel mensen van de directie zal het Besluit brandweerpersoneel van toepassing zijn of – naar ik begrip – geldt het wijzigingsvoorstel niet alleen voor het brandweerpersoneel van de directie maar ook voor het gehele personeel van de directie. Wat zijn de gevolgen van het voorstel en welke voor- en nadelen kleven daaraan. De tweede categorie bestaat uit vragen die de noodzakelijkheid en de wenselijkheid van het voorstel ter discussie stellen.

Voor een goed begrip zal ik allereerst enige nadere achtergrondinformatie over het wijzigingsvoorstel verstrekken. Daarna zal ik ingaan op de vragen die betrekking hebben op de noodzaak en het nut van deze regeling.

De Minister van Binnenlandse Zaken stelt op grond van het Besluit brandweerpersoneel aan het rijksbrandweerpersoneel dat werkzaam was bij de inspectie voor het brandweerwezen eisen over zijn aanstelling, bevordering, keuring en rangen. Het gaat hier om personeel dat aangesteld was in een brandweerrang bij één van de vijf districtsinspecties en de hoofdinspectie. Naast een voorlichtende en adviserende taak kon het niet-administratieve personeel van de districtsinspecties in voorkomende gevallen door de burgemeester worden verzocht actief bij een repressief optreden van de gemeentelijke brandweer assistentie te verlenen dan wel daaraan leiding te geven. Zij waren derhalve in een brandweerrang aangesteld, opdat zij gerechtigd waren een brandweuniform te dragen.

Daarnaast was bij de hoofdinspectie vanaf 1 juli 1976 tot en met 1 mei 1992 de adviesdienst Ongevalsebestrijding Gevaarlijke Stoffen van de inspectie voor het brandweerwezen actief. Deze dienst had tot taak lokale hulpverlenende diensten als de brandweer te adviseren in ongevalsituaties waarbij gevaarlijke stoffen waren betrokken. De brandweerofficieren van deze dienst konden daarnaast desgevraagd de technische leiding bij de bestrijding van branden en ongevallen met gevaarlijke stoffen op zich nemen. Met het oog daarop werd het destijds noodzakelijk geacht dat zij in een brandweerrang waren aangesteld.

Mede als gevolg van de opheffing van de districtsinspecties en het feit dat de inspectie «nieuwe stijl» vooruitlopend op de inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 19 van de Brandweerwet 1985 organisatorisch gezien een onderdeel is geworden van de directie Brandweer en Rampenbestrijding, is de situatie gegroeid dat er ook bij de directie Brandweer en Rampenbestrijding brandweerpersoneel, dat wil zeggen personeel met een brandweerrang, werkzaam is. Een logisch gevolg hiervan zou zijn dat

het brandweerpersoneel van de inspectie «oude stijl» dat is overgegaan naar de nieuwe inspectie zijn brandweerrang behoudt en derhalve onder de werkingssfeer van het Besluit brandweerpersoneel valt. Artikel I, onderdeel D, strekte daar mede toe. Daarnaast zijn er brandweermensen van de inspectie voor het brandweerwezen die geen nieuwe functie bij de nieuwe inspectie vervullen, maar elders binnen de directie. Het gaat hier met name om de functionarissen die deel uitmaakten van de adviesdienst Ongevalsbestrijding Gevaarlijke Stoffen van de inspectie voor het brandweerwezen. Bovendien zijn er in de loop van de tijd brandweerfunctionarissen aangesteld in functies waarvoor brandweerspecifieke kennis nodig is.

Om rechtsgelijkheid te creëren tussen het zittend personeel met een brandweerrang, ongeacht binnen welke afdeling van de directie het werkzaam is, was voorgesteld artikel 14, eerste lid, zodanig te wijzigen dat al het personeel dat binnen de directie is aangesteld in een brandweerrang en voor wiens functioneren een brandweeropleiding vereist is, onder de werkingssfeer van dit artikellid valt en derhalve onder het Besluit brandweerpersoneel. In totaal gaat het om 27 zittende brandweermensen.

Daarnaast lag het in de bedoeling dat de eisen uit het Besluit brandweerpersoneel van toepassing zouden zijn op nieuw aan te stellen personeel dat voor zijn functioneren een brandweerdiploma op officiersniveau nodig heeft. Naar aanleiding van de vragen van de verschillende fracties heb ik het voorstel om nieuwe mensen onder de werkingssfeer van het Besluit brandweerpersoneel te brengen in heroverweging genomen. Ik ben tot de conclusie gekomen dat meer recht gedaan wordt aan dit besluit als het uitsluitend van toepassing is op die categorie brandweerpersoneel die (ook) een repressieve functie in het kader van de brand-, ongevals- en rampenbestrijding vervult. Aangezien nieuwe functionarissen met een brandweerachtergrond niet langer op verzoek repressief optreden, heb ik gemeend dat bij nader inzien nieuw aan te stellen personen in functies waarvoor een brandweeropleiding een vereiste is, niet meer onder het Besluit brandweerpersoneel behoeven te vallen. Overigens is het mijn overtuiging dat het ontbreken van de mogelijkheid in een brandweerrang aangesteld te worden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, geen belemmering hoeft te zijn voor gemeentelijke en regionale brandweerofficieren om een beleidsfunctie bij dit ministerie te aanvaarden, en evenmin om later weer terug te keren naar een repressieve functie bij een gemeentelijke of een regionale brandweer.

Gelet op het vorenstaande is bij nota van wijziging artikel I, onderdeel D, aangepast. Ik ben van oordeel dat de bestaande «rechten» van het zittende brandweerpersoneel van de directie Brandweer en Rampenbestrijding echter dienen te worden gerespecteerd. In verband daarmee is bij dezelfde nota in het wetsvoorstel een nieuw artikel VI opgenomen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal