

Vergaderjaar 2010–2011

32 841

Wijziging van de Wet veiligheidsregio's in verband met de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid en in verband met de volledige regionalisering van de brandweer

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 juni 2011 en het nader rapport d.d. 27 juni 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 april 2011, no. 11.000858, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet veiligheidsregio's in verband met de oprichting van het Instituut Fysieke Veiligheid en in verband met de volledige regionalisering van de brandweer, met memorie van toelichting.

In het voorstel wordt de bevoegdheid van het gemeentebestuur om een gemeentelijke brandweer te handhaven geschrapt. Verder worden het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid en het Nederlands bureau brandweereexamens samengevoegd in een nieuw Instituut voor Fysieke Veiligheid.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de samenhang tussen de volledige regionalisering van de brandweer en de vorming van een landelijke politie, het brandweeronderwijs en de taken van het Instituut Fysieke Veiligheid. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 april 2011, kenmerk 11.000858, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juni 2011, nr. W03.11.0107/II, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de

Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat daarmee rekening zal zijn gehouden.

1. Volledige regionalisering van de brandweer

Met de invoering van de Wet veiligheidsregio's heeft het bestuur van de veiligheidsregio's onder meer als taak gekregen: het instellen en in stand houden van een brandweer.¹ Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente kan echter besluiten tot het hebben van een gemeentelijke brandweer, die belast is met:

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand; en*
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.²*

Voorgesteld wordt deze uitzondering op de regionalisering van de brandweertaken te schrappen: het gemeentebestuur kan niet meer besluiten een eigen brandweer in stand te houden.

Volgens de toelichting betekent deze maatregel een verbetering van de kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van de brandweer, zoals mede blijkt uit rapporten over de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Ook gemeentelijke brandweerkorpsen zijn, zo wordt gesteld, bij opschaling al verplicht tot onderlinge steunverlening. De burgemeesters blijven via het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor het vrijwilligersbeleid in de regio. Verder wordt met de opheffing van de gemeentelijke brandweerkorpsen uitvoering gegeven aan een motie-Hennis-Plasschaert, aldus de toelichting.³

De regering is voornemens een landelijke politie in te voeren, die is opgebouwd uit tien regionale eenheden. In dit plan verdwijnen de politieregio's, die onmisbaar zijn voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de samenhang tussen het volledig regionaliseren van de brandweer in de 25 veiligheidsregio's, waarin het voor de burgemeester moeilijker wordt zijn verantwoordelijkheid voor het vrijwilligersbeleid waar te maken, en de plannen voor de schaalvergroting van de politie.

1. Volledige regionalisering van de brandweer

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting (§ 3.3) aangevuld. De terloopse stelling van de Afdeling dat het voor de burgemeester moeilijker wordt in de veiligheidsregio zijn verantwoordelijkheid voor het vrijwilligersbeleid waar te maken, onderschrijf ik overigens niet. De memorie van toelichting (slot § 3.2) bevat een (ongewijzigde) passage over dit aspect.

2. Brandweeronderwijs

De Wet veiligheidsregio's bepaalt nu dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor het brandweerpersoneel over «opleiden, examineren, bijscholen en oefenen». In het voorstel wordt deze delegatiebepaling ingekort: bepaald wordt dat de regels betrekking moeten hebben op «de bekwaamheid» van het brandweerpersoneel, omdat dat – volgens de toelichting – beter aansluit bij de inhoud van de lagere regelgeving.⁴ In zijn rapport van 7 oktober 2009 over de brand bij De Punt op 9 mei 2008 – waarbij drie brandweertakken omkwamen – heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid geconstateerd dat de verantwoordelijkheid voor het aanpassen van de les- en leerstof gedeeld wordt: de gemeente is als werkgever verantwoordelijk voor het opleiden van haar personeel, de minister voor het opleidingsstelsel als geheel. Door middel van de

¹ Artikel 10, aanhef en onderdeel e, van de Wet veiligheidsregio's.

² Artikel 26, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, van de Wet veiligheidsregio's.

³ Toelichting, § 3 (Volledige regionalisering van de brandweer). De motie is verschenen op Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 23).

⁴ Artikel 18, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's; artikel I, onderdeel B, van het voorstel en de toelichting op dat onderdeel.

brandweereexamenreglementen heeft de minister inhoudelijke kaders gesteld voor de opleidingen. De Onderzoeksraad merkte daarbij op dat deze zorg – met uitzondering van de officiersopleiding – niet viel onder de wettelijke taken van het Nibra (NIFV), maar onder de «toegestane taken», wat in de praktijk betekende dat er geen structurele financiering voor deze taakuitvoering geregeld was.¹

De toelichting meldt over dit vraagstuk dat de gezamenlijke werkgevers (de besturen van de veiligheidsregio's) een adviesorgaan, de Brandweeronderwijsraad (de BOR), hebben ingesteld. De BOR zal onderzoek doen naar de organisatie van het brandweeronderwijs; de uitkomsten worden ingebracht bij de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's in 2012.²

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten constateert dat het bestaande brandweeronderwijssysteem te versnipperd is en dat die versnippering met het huidige wetsvoorstel niet wordt opgelost.³

De Afdeling stelt vast dat de oplossing van een probleem dat al in 2009 is onderkend, aldus nog enkele jaren op zich zal laten wachten. In 2012, bij de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's, zullen wellicht maatregelen worden geformuleerd om de kwaliteit van het brandweeronderwijs te verbeteren; die maatregelen zullen in dat geval pas na 2012 tot concrete resultaten leiden. Nu het gaat om de veiligheid van brandweerlieden bij de vervulling van hun publieke taak, is hier naar het oordeel van de Afdeling te weinig gevoel voor urgentie.

De Afdeling adviseert de taken met betrekking tot het onderwijsstelsel als wettelijke taken neer te leggen bij het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), onder verantwoordelijkheid – ook financieel – van de minister. Voorts beveelt de Afdeling aan de verplichting om regels te stellen over het opleiden, examineren, bijscholen en oefenen van het brandweerpersoneel niet af te zwakken, maar die regels tot stand te brengen.

2. Brandweeronderwijs

Het Besluit veiligheidsregio's en de Regeling personeel veiligheidsregio's stellen bekwaamheidseisen aan het brandweerpersoneel, die kaderstellend zijn voor de taakuitvoering van het personeel en voor de middelen «opleiden, bijscholen, examineren en oefenen» om de vereiste bekwaamheid te verwerven dan wel te behouden. Er is dus eerder sprake van een aanscherping dan van een afzwakking.

Met het wetsvoorstel worden de verantwoordelijkheden ten aanzien van het brandweeronderwijs eenduidiger geregeld. Thans fungeert de Minister van Veiligheid en Justitie als opdrachtgever voor het onderwijs voor de brandweerofficieren en zijn de veiligheidsregio's en gemeenten opdrachtgevers voor het onderwijs aan de niet-officieren. Met het huidige wetsvoorstel komt het opdrachtgeverschap voor het onderwijs aan de brandweerofficieren met het bijbehorende budget te liggen bij het bestuur van het IFV, dat wordt gevormd door de voorzitters van de veiligheidsregio's. De taak om het brandweerdiploma af te geven, wordt belegd bij de voorzitter van het bestuur van het IFV. Met de afronding van de regionalisering van de brandweer worden alle veiligheidsregio's tevens opdrachtgevers voor en financiers van het onderwijs aan de niet-officieren.

Ik zie het als taak van de werkgevers om uitvoeringseisen aan het brandweeronderwijs (opleiden, examineren, bijscholen en oefenen) te stellen. Om hen hierbij te ondersteunen, heb ik aan de VNG en het Veiligheidsberaad een financiële bijdrage verleend om de Brandweeronderwijsraad (BOR) in te stellen, en ik zal deze financiële bijdrage besteden in het kader van de oprichting van het IFV. De BOR adviseert de werkgevers onder andere over de kwaliteit van het brandweeronderwijs. De werkgevers krijgen op grond van artikel 69 overigens uitdrukkelijk de mogelijkheid om zelf werkzaamheden op te dragen aan het IFV, ook op het gebied van het (stelsel van) het brandweeronderwijs.

¹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Brand, De Punt. Onderzoek naar het verongelukken van drie brandweerlieden bij het bestrijden van een brand in De Punt op 9 mei 2008*, 7 oktober 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 26 956, nr. 69), blz. 5–6.

² Toelichting, paragraaf 2.4 (Taken van het Instituut), onder «Gemeenschappelijke taken», zesde tekstblok.

³ Advies van 28 februari 2011, kenmerk BABVI/U201100393, blz. 3–4.

Overigens wordt, mede naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor veiligheid over de brand in de Punt van 9 mei 2008, thans in mijn opdracht onderzoek verricht naar de organisatie en financiering van het brandweeronderwijs. Doel van dit onderzoek is de organisatie, kwaliteit en financiering van het brandweeronderwijs in beeld te brengen, knelpunten te identificeren en voorstellen te doen om de knelpunten op te lossen. Ik verwacht het rapport na de zomer van 2011 aan te kunnen bieden aan de Tweede Kamer. Ik wil vóór het einde van het jaar samen met de VNG, het Veiligheidsberaad en de vertegenwoordigende organisaties van de werkgevers, een plan van aanpak gereed hebben ter versterking van het brandweeronderwijs. Ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Ik acht hierbij advisering door de BOR, waarin ondermeer de Raad van Regionaal Commandanten en de vakbonden (waaronder de Vakvereniging Brandweervrijwilligers) zijn vertegenwoordigd, van belang. Zo wordt het brede brandweerveld van werkgevers tot werknemers betrokken bij het oplossen van de knelpunten. Naar mijn mening biedt het wetsvoorstel voldoende mogelijkheden die versterking te (doen) realiseren.

Het advies van de Afdeling om de taken met betrekking tot het onderwijsstelsel als wettelijke taak neer te leggen bij het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), onder verantwoordelijkheid, ook financieel, van de minister, volg ik om die reden – in ieder geval op dit moment – niet.

De stelling van de Afdeling dat er sprake is van te weinig gevoel van urgentie bij het opvolgen van adviezen van de Onderzoeksraad voor veiligheid, onderschrijf ik niet. Naast het onderzoek naar de organisatie en financiering van het brandweeronderwijs, waartoe ik opdracht heb gegeven, zijn er diverse acties ondernomen ter versterking van het brandweeronderwijs.

Met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's is kennisontwikkeling en -borging op het gebied van de brandweer een wettelijke taak van het NIFV geworden, en ik heb hier structureel budget voor beschikbaar gesteld.

Het ranggerichte onderwijssysteem is vervangen door een functiegericht systeem dat beter aansluit bij de beroepspraktijk; per brandweervunctie zijn kerntaken en competenties vastgesteld, waardoor meer wordt aangesloten bij het reguliere middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het politieonderwijs. Deze kerntaken en competenties gelden niet alleen als uitgangspunt voor het vakbekwaam worden, maar ook voor het bijscholen en oefenen: het vakbekwaam blijven, zowel voor vrijwilligers als voor beroepspersoneel.

Ik heb steun gegeven, financieel en anderszins, aan de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) voor de implementatie van het nieuwe onderwijsstelsel, aan het Veiligheidsberaad en de VNG voor het oplossen op korte termijn van knelpunten bij de ontwikkeling van de les- en leerstof voor een aantal niet-officiersfuncties, en aan het Veiligheidsberaad en de VNG voor de Brandweeronderwijsraad, ingesteld als een onafhankelijk adviesorgaan voor de werkgevers om hen te adviseren inzake de inrichting en de kwaliteit van het brandweeronderwijs.

3. Taken van het IFV

De werkzaamheden van het IFV vallen in drie categorieën uiteen:

- wettelijke taken;*
- gemeenschappelijke taken die de veiligheidsregio's kunnen beleggen bij het instituut; en*
- werkzaamheden ten behoeve van derden.¹*

Volgens de toelichting staan de wettelijke taken opgesomd in artikel 68² en worden de gemeenschappelijke taken aangeduid in artikel 69. Echter,

¹ Toelichting, paragraaf 2.4 (Taken van het Instituut).

² De opsomming in de toelichting (paragraaf 2.4 (Taken van het Instituut)) komt overeen met de opsomming in artikel 68.

het IFV ontvangt slechts voor een deel van de in artikel 68 genoemde taken een bijdrage van de Minister.¹ Voor een ander deel ontvangt het een bijdrage van de veiligheidsregio's «voor zover de besturen van de veiligheidsregio's hiertoe besluiten».² Kennelijk worden in artikel 68 niet alleen wettelijke taken opgesomd, maar ook gemeenschappelijke taken. Het staat niet vast dat het IFV deze taken zal vervullen; de veiligheidsregio's kunnen besluiten deze taken zelf uit te voeren of aan een ander uit te besteden.³

De afbakening tussen wettelijke en gemeenschappelijke taken is daarmee niet helder getrokken. Die heldere afbakening is van belang, nu het IFV de baten en lasten van de wettelijke en de gemeenschappelijke taken apart moet registreren.⁴

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

3. Taken van het IFV

Het advies van de Afdeling is gevolgd, door in het wetsvoorstel (en dientengevolge ook in de memorie van toelichting) onderscheid te maken tussen enerzijds taken, en anderzijds werkzaamheden. Alle taken die het bestuur van het IFV moet verrichten, de wettelijke taken, worden opgesomd in artikel 68. Daarnaast kunnen werkzaamheden worden verricht, hetzij in opdracht van een of meer besturen van veiligheidsregio's (artikel 69), hetzij in opdracht van derden (artikel 70). Overigen zij erop gewezen dat niet voor iedere taak die wordt toebedeeld aan het IFV, de minister een bijdrage moet verstrekken (zie artikel 74, eerste lid, onder a).

4. Wettelijke regeling van de evaluatie

In de toelichting wordt vermeld dat de oprichting van het IFV na vijf jaar zal worden geëvalueerd.⁵

De Afdeling merkt op dat een evaluatie wettelijk zal moeten worden geregeld als de medewerking nodig is van een orgaan dat niet onder ministeriële verantwoordelijkheid valt.⁶ Nu het IFV en de voornaamste opdrachtgevers van het Instituut, de veiligheidsregio's, niet onder ministeriële verantwoordelijkheid staan, adviseert de Afdeling een evaluatiebepaling in het voorstel op te nemen.

4. Wettelijke regeling van de evaluatie

Voor het uitvoeren van een evaluatie is een wettelijke verplichting geen noodzakelijke voorwaarde. Het opnemen van een wettelijke verplichting voor het IFV om mee te werken aan de evaluatie, acht ik in de onderlinge verhoudingen onnodig en ongewenst. Op dit punt is het advies van de Afdeling dus niet gevolgd.

5. Informatieverplichting

Bij het verstrekken van inlichtingen aan de Minister geeft het IFV waar nodig aan welke gegevens een vertrouwelijk karakter dragen.⁷ Deze bepaling is ontleend aan artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De Afdeling adviseert, volledigheidshalve in de toelichting te vermelden dat deze bepaling geen afbreuk doet aan de inlichtingenplicht van de Minister ten opzichte van de Staten-Generaal, zoals geregeld in artikel 68 van de Grondwet.

5. Informatieverplichting

De geadviseerde toevoeging is opgenomen in het artikelsgewijze deel dat betrekking heeft op artikel 71 van de Wet veiligheidsregio's.

¹ In artikel 74, eerste lid, onderdeel a, worden genoemd de taken, bedoeld in artikel 68, onderdelen a en e tot en met h.

² In artikel 74, eerste lid, onderdeel c, wordt gesproken over «de in artikel 68 en 69 bedoelde taken».

³ De toelichting stelt: «Het is voor de regio's ook mogelijk deze taak zonder tussenkomst van het Instituut aan te besteden op de markt» (toelichting op artikel I, onderdeel E).

⁴ Voorgesteld artikel 74, derde lid, aanhef en onderdeel a.

⁵ Toelichting, paragraaf 2.9 (Evaluatie).

⁶ Aanwijzing 164 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, toelichting.

⁷ Voorgesteld artikel 71, tweede lid.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen hebben tot de geadviseerde aanpassingen geleid, met uitzondering van het schrappen van het tweede lid van artikel 74 van de Wet veiligheidsregio's. Deze bepaling, die stamt uit de Brandweerwet 1985, strekt ertoe te voorkomen dat er insolventie bij het IFV kan ontstaan – hetgeen risico's voor het Rijk met zich zou kunnen brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.11 0107/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 22 de woorden «in ieder geval» schrappen.
- In artikel 57, eerste lid, onderdeel b, de aanduidingen van minister actualiseren.
- In artikel 68, onderdeel a, vervangen door «het verzorgen van officiersopleidingen voor de brandweer en van andere bij ministeriële regeling aan te wijzen opleidingen die worden afgesloten met een examen als bedoeld in artikel 18, vierde lid, en het ontwikkelen van lesstof, oefenstof en leerstof voor beide soorten opleidingen.»
- Artikel 69, tweede lid, schrappen, nu dit – door het woord «voornamelijk» – geen toegevoegde waarde heeft.
- In artikel 71, eerste lid, de termen «diens taak» en «zijn taak» nader bezien, zodat duidelijk wordt dat de inlichtingenplicht van het IFV ten opzichte van de minister geen betrekking heeft op de gemeenschappelijke taken van het IFV (voor deze taken berust het toezicht bij de veiligheidsregio's).
- In artikel 72, eerste lid, de term «zijn taak» nader bezien, nu die verwijst naar alle taken van het IFV, terwijl de hier bedoelde bevoegdheid van de minister volgens de toelichting (paragraaf 2.2 (Rechtsvorm), slotalinea) alleen betrekking heeft op de wettelijke taken.
- In artikel 72, eerste lid, ook vermelden de vergoedingen die het Instituut ontvangt voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 70.
- Artikel 73, zevende lid, schrappen, aangezien dit vanzelf spreekt.
- Artikel 74, tweede lid, schrappen, nu deze bepaling niet voorkomt in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen of de Gemeentewet en de betekenis ervan niet duidelijk is.
- In artikel II, in artikel 35, derde lid, de woorden «In afwijking van artikel 73, tweede lid,» schrappen, nu dat artikellid niet van toepassing is.