

Vergaderjaar 2019–2020

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 177

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2019

Met deze brief informeer ik uw Kamer over ontwikkelingen met betrekking tot de brandweer. Ik geef daarbij een actualisering van eerder aan uw Kamer gezonden brieven.

De brandweer vervult een belangrijke functie in de samenleving. Daarom worden aan de brandweer hoge eisen van vakbekwaamheid, geoefendheid, optreden in teamverband, en trefzekerheid in moeilijke omstandigheden gesteld. Dat vraagt veel van de brandweerorganisatie en dus van de mensen die samen die organisatie vormen. Stabiliteit en vertrouwen in elkaar zijn onlosmakelijk verbonden met een goede taakuitvoering door de brandweer. De brandweer heeft te maken met veranderingen en onderkent dat ook. Veranderingen die voortvloeien uit regelgeving, behoefte aan een grotere flexibiliteit in de bedrijfsvoering, een gewijzigde bereidheid om als vrijwilliger aan de slag te gaan, en nieuwe uitdagingen zoals in het kader van de energietransitie.

De brandweer is onderdeel van de veiligheidsregio. De veiligheidsregio's zijn in de kern verantwoordelijk voor de brandweezorg, het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR). Voor het functioneren van de veiligheidsregio's en de democratische controle daarop is betrokkenheid van gemeenteraadsleden van groot belang. Ik breng uw Kamer in dat kader ook op de hoogte van mijn inzet naar aanleiding van de gewijzigde motie van het lid Den Boer¹ over democratische legitimiteit van veiligheidsregio's.

Rechtspositie brandweervrijwilligers

De inzet van vrijwilligers is een wezenlijk element in onze samenleving; het belang daarvan neemt eerder toe dan af. Bij de invulling van vrijwilligheid moeten we natuurlijk ook meebewegen met gewijzigde opvat-

¹ Kamerstuk 29 517, nr. 164

tingen en wensen van vrijwilligers; zij die al vrijwilliger zijn én zij die overwegen als vrijwilliger aan de slag te gaan. De brandweer is bij uitstek een organisatie waar vrijwilligheid onderdeel is van de reguliere bedrijfsvoering. Dat beschouw ik als een groot goed. Ook de brandweer van de toekomst is voor mij een brandweer met zowel beroepskrachten als vrijwilligers.

Zoals toegezegd in mijn brief² van 24 juni jl. aan uw Kamer informeer ik u nader over het vervolgonderzoek naar het aanbrengen van een nadrukkelijk en fundamenteel onderscheid tussen vrijwilligers en beroepspersoneel bij de brandweer. Dat onderscheid is, zo blijkt uit juridische rapporten³ naar de rechtspositionele aspecten, nodig om ook in de toekomst te kunnen werken met beide groepen.

Samen met het Veiligheidsberaad (VB) heb ik juni jl. opdracht gegeven tot uitwerking van die noodzakelijke differentiatie. Afgevaardigden vanuit het VB, de Brandweerkamer en ambtenaren van mijn ministerie werken dat sindsdien uit. Zij onderzoeken hoe dat onderscheid zodanig is te maken dat wordt voldaan aan de normen uit Europese en internationale regelgeving en jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Daarbij wordt ook in kaart gebracht welke mogelijke consequenties dit voor de brandweerorganisatie heeft. Op 24 september jl. heb ik daar in een extra overleg van het VB over gesproken, in voorbereiding op het VB van 9 december a.s. over contouren van mogelijke oplossingen. Direct daarna worden ook de vakorganisaties in het overleg betrokken. Ik hecht grote waarde aan betrokkenheid van de vakorganisaties. We hebben er voor gekozen om in eerste instantie in de gezamenlijkheid van de 25 werkgevers – de besturen van veiligheidsregio's – en mij als stelselverantwoordelijke aan de slag te gaan. Betrokkenheid van personeel en vakorganisaties in overleggen over genoemde contouren en de verdere invulling daarvan, is natuurlijk van belang. En dat gaan we dus ook doen. Uw Kamer zal naar verwachting in januari 2020 worden geïnformeerd over de uitkomst van de overleggen tussen de werkgevers en de vakorganisaties.

Meerjarenprogramma RemBrand

In november 2015 is aan uw Kamer het rapport aangeboden van het in opdracht van het VB uitgevoerde programma RemBrand⁴. Centrale vraag in dat rapport was: hoe worden minder branden, minder slachtoffers en minder schade bereikt en wie kunnen dat beïnvloeden of tot stand brengen? Uitgangspunt van het programma was dat brandveiligheid niet geïsoleerd beschouwd moet worden; diverse partijen moeten daaraan een bijdrage leveren.

De afgelopen jaren is onder het motto «brandveiligheid is een coproductie», met ondersteuning van JenV gewerkt aan verschillende vervolgprijzen van RemBrand. Op 31 januari jl.⁵ is uw Kamer geïnformeerd over de inspanningen op het terrein van brandveiligheid in relatie tot brandveiligheid van woongebouwen en brandveilig wonen. De projecten Toekomst brandveiligheid, Inzicht in technische ontwikkelingen, Brandveiligheid in het technisch onderwijs en Risicogroepen en brandveiligheid zijn inmiddels afgerond⁶. Een praktijkonderzoek naar rookverspreiding in appartementencomplexen is recent uitgevoerd. De analyse van de bevindingen daarvan wordt in het voorjaar 2020 verwacht.

² Kamerstuk 29 517, nr. 170

³ Kamerstuk 29 517, nr. 153

⁴ Kamerstuk 29 517, nr. 105

⁵ Kamerstukken 32 757 en 32 847, nr. 151

⁶ www.ifv.nl

Gebiedsgerichte opkomsttijden

In het rapport RemBrand is ook voorgesteld om voor de brandweer de objectgerichte opkomsttijden bij brand te vervangen door gebiedsgerichte opkomsttijden. In het huidige systeem gelden tijdnormen die gerelateerd zijn aan afzonderlijke objecten/types van gebouwen. In het voorgestelde systeem wordt gewerkt met tijdnormen per gebied. Daarbij bepaalt het overheersende risico het risiconiveau in dat gebied. Voor zo'n gebied geldt daarbij één van de onderscheiden drie risiconiveaus. Per risiconiveau is er één referentiewaarde voor de opkomsttijd met een bandbreedte. Het bestuur van een veiligheidsregio bepaalt het ambitieniveau binnen die bandbreedte. Objecten met een zwaarder risico dan geldt in het gebied worden vooraf gesignaleerd en krijgen extra aandacht.

In een samenwerkingsverband van het brandweerveld, vakbonden en de Vakvereniging Brandweervrijwilligers (VBV) is, in afstemming met mijn ministerie, gewerkt aan een voorstel dat door het VB is omarmd en aan mij is voorgelegd. Als bijlage treft u het voorstel aan⁷. Het voorstel sluit aan bij het advies van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) in het rapport Inrichting Repressieve Brandweezorg, dat uw Kamer op 23 mei 2018 heeft ontvangen.⁸ De Inspectie JenV wijst daarbij op de relatie tussen de risico's in de veiligheidsregio en de daarvoor benodigde slagkracht bij de brandweer, en adviseert de wijzigingen in het Besluit veiligheidsregio's (Bvr) voortvarend door te voeren teneinde de doelstellingen van dat besluit te bereiken.

Ik sta positief tegenover de ontwikkelde systematiek die de besturen van de veiligheidsregio's beter in staat stelt keuzes te maken en besluiten te nemen over de (organisatie van) de brandweezorg en hierin transparant en gemotiveerd het ambitieniveau te bepalen. Voordeel van de nieuwe systematiek is een grotere flexibiliteit voor de brandweer die beter aansluit bij hetgeen de inzet in de praktijk vraagt dan de huidige meer rigide systematiek. Het geheel gaat ook gepaard met een landelijk uniforme methodiek voor dekkingsplannen, waarbij de gerealiseerde opkomsttijden onderwerp van analyse zijn en aanleiding kunnen zijn voor aanpassing van de bedrijfsvoering en/of streeftijden binnen de gestelde kaders.

In een motie⁹ van het lid Van Raak (SP) is de regering verzocht, onder verwijzing naar het lopend onderzoek naar gebiedsgerichte opkomsttijden, ervoor zorg te dragen dat gebiedsgerichte opkomsttijden er in geen geval voor mogen zorgen dat de brandweezorg verslechtert. Ik onderschrijf dat het belangrijk is dat de huidige kwaliteit van de brandweezorg behouden blijft. Ik hecht eraan dat het bestuur van een veiligheidsregio haar verantwoordelijkheid neemt en realistische opkomsttijden vaststelt, waarbij een actieve informatieverstrekking in acht wordt genomen richting burgers en gemeenteraden. Genoemd rapport van de Inspectie JenV laat overduidelijk zien dat dat onderbelicht is en beter en frequenter moet plaatsvinden. Deze uitgangspunten zal ik dan ook opnemen in regelgeving. Op deze wijze blijft het huidige niveau van brandweezorg voor de burgers van Nederland beschikbaar en werken we tegelijkertijd toe naar een systeem waarin meer transparantie en informatie naar besturen, burgers en bedrijven mogelijk is, gebaseerd op een uniforme aanpak.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁸ Kamerstuk 29 517, nr. 142

⁹ Kamerstuk 29 517, nr. 150

Het VB heb ik laten weten onder een aantal randvoorwaarden te kunnen instemmen met de voorgestelde systematiek en de uitwerking ervan op te nemen in een voorstel tot aanpassing van het Bvr. De randvoorwaarden zijn:

- Om de goede informatiepositie van de gemeenteraad te borgen dient het Algemeen Bestuur (AB) van de veiligheidsregio minimaal jaarlijks over de gerealiseerde brandweezorg (waaronder de opkomsttijden) in de betreffende gemeente te worden geïnformeerd;
- Het AB dient inwoners, bedrijven en objecteigenaren in het gebied waarin de 18-minutennorm blijkt het dekkingsplan niet kan worden gehaald actief te informeren;
- Voor een transparante verantwoording over de geleverde brandweezorg worden alle opkomsttijden geregistreerd door het AB. Deze registratie is basis voor inzicht in de combinatie taak en slagkracht, wat tevens van belang is voor Variabele voertuigbezetting/Uitruk op Maat;
- De 25 besturen van de veiligheidsregio's stellen een landelijk uniforme werkwijze vast m.b.t. dekkingsplannen, inclusief afstemming met vertegenwoordigingen van het personeel, en een uniforme registratie van de opkomsttijden.

De randvoorwaarden worden in regelgeving opgenomen.

De randvoorwaarden vloeien voort uit de door de Inspectie JenV in het rapport over repressieve brandweezorg weergegeven stevige kritiek m.b.t. de huidige objectgerichte opkomsttijden, alsmede uit het belang van een uniforme aanpak.

De voorgestelde systematiek zal in een aantal pilotregio's worden getoetst om zo ervaring op te doen. De Inspectie JenV zal daarbij worden betrokken zodat zij kan toetsen hoe de uitwerking van de nieuwe systematiek in de praktijk plaatsvindt en daarmee inzicht kan krijgen in de toetsbaarheid van de te wijzigen regelgeving over opkomsttijden. De uitkomsten van de pilots worden meegenomen bij het traject tot aanpassing van de regelgeving. De aanpassing van het Bvr zal aan uw Kamer worden voorgelegd. Gezien ook de doorlooptijd van pilots koers ik op een inwerkingtreding van een aangepast Bvr per 1 juli 2021.

Uitruk op Maat

In vervolg op het onderdeel variabele voertuigbezetting/ Uitruk op Maat van het eerdergenoemde rapport Inrichting Repressieve Brandweezorg ziet de Inspectie JenV er op toe dat alle 24 regio's die daarmee werken eind 2019 de benodigde stappen hebben gezet om het personeel op een veilige manier met variabele bezetting te laten werken. In mijn brief¹⁰ aan uw Kamer van 11 februari 2019 heb ik gemeld dat de evaluatie van het Landelijk kader Uitruk op Maat bij brand dit jaar wordt uitgevoerd door de Raad Brandweercommandanten (RBC). De evaluatie is in april jl. van start gegaan. In het onderzoek wordt ingegaan op welke wijze en in welke mate Uitruk op Maat in de veiligheidsregio's wordt toegepast en in hoeverre dit in overeenstemming is met het landelijk VB-kader. Daarnaast wordt onderzocht of dat kader volgens de veiligheidsregio's voldoende ondersteuning biedt bij vormgeving, implementatie en uitvoering van Uitruk op Maat. De RBC heeft met de VBV en de vakbonden afgesproken dat zij via interviews worden betrokken bij de afronding van het onderzoek. Naar verwachting wordt de eindrapportage in het eerste kwartaal van 2020 opgeleverd.

Ik zal uw Kamer nader informeren over de bevindingen van de Inspectie JenV en over de evaluatierapportage van de RBC.

¹⁰ Kamerstuk 29 517, nr. 157

Incidentbestrijding Gevaarlijke Stoffen

Incidentbestrijding gevaarlijke stoffen (IBGS) is een belangrijk specialisme van de brandweer. Het VB heeft mij verzocht om in te stemmen met de verdere ontwikkeling van IBGS zodat die meer recht doet aan de praktijk waarin de veiligheidsregio's dit specialisme meer in samenwerking oppakken en de aanpak verder wensen te professionaliseren. Basis daarvoor is de lijn «Grootschalig Brandweer Optreden en Specialistisch Optreden» (GBO SO) waarbij voor incidenten van de categorie «kleine kans-grote impact» specialistische inzet noodzakelijk is en duidelijkheid moet bestaan over rollen en verantwoordelijkheden bij opgeschaalde situaties.

In reactie heb ik het VB aangegeven de veiligheidsregio's onder specifieke voorwaarden de ruimte te willen geven voor de verdere ontwikkeling van IBGS. Zo dient het bestuur van een veiligheidsregio hierover een formeel besluit te nemen. Daarnaast dient de veiligheidsregio zorg te dragen voor een voldoende kwaliteitsniveau voor de burgers en de veiligheid van het personeel zoals vastgelegd in de Arbeidsomstandighedenwet en het Bvr. In aanvulling heb ik meegegeven dat het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk blijft voor de specialistische taken, met uitzondering van de CBRN¹¹-taken die worden uitgevoerd door de 6 in het Bvr daarvoor aangewezen regio's.

Bij de (voorbereiding van de) incidentbestrijding van gevaarlijke stoffen kunnen veel partijen betrokken zijn. De veiligheidsregio is en blijft conform art. 10 Wvr verantwoordelijk voor de coördinatie. De doorontwikkeling IBGS moet leiden tot aantoonbare kwaliteitsverbetering ten opzichte van de huidige situatie.

Ik heb de voorzitter van het VB gevraagd om uiterlijk 1 oktober 2020 een kwalitatieve evaluatierapportage met de bevindingen en de stand van zaken van de doorontwikkeling IBGS op te leveren. Tevens heb ik de Inspectie JenV gevraagd om kritisch mee te kijken bij de implementatie en evaluatie van de doorontwikkeling van IBGS in de veiligheidsregio's. In het najaar van 2020 verwacht ik op basis van deze evaluatie een goed beeld te kunnen vormen van de toegevoegde waarde van de doorontwikkeling van IBGS en mogelijke knelpunten in de praktijk. Dit stelt mij in staat om dan ook tot een besluit te komen ten aanzien van aanpassing van de regelgeving.

Voortgang onderzoeken vuurwerkbestrijding en opslag

Met betrekking tot de onderzoeken naar vuurwerkbestrijding en opslag¹² kan ik uw Kamer melden dat naar huidige inschatting de drie rapporten in de tweede helft van oktober gereed zijn. Zo spoedig mogelijk nadien zal ik in samenwerking met de bewindspersonen van Infrastructuur en Waterstaat de rapporten en bijbehorende beleidsreactie aan uw Kamer toezenden. Alles zal er op gericht zijn eventuele voorgestelde aanpassingen in de handreiking en procedures van de brandweer, met het oog op de komende jaarwisseling, tijdig aan te passen en bekend te stellen.

Samenwerking brandweer en Defensie bij natuurbrandbestrijding

In het Algemeen Overleg Brandweer van 18 oktober 2018¹³ heb ik toegezegd de Kamer te informeren over de samenwerking tussen de

¹¹ Chemische, biologische, radiologische en nucleaire taken.

¹² Kamerstuk 29 517, nr. 165

¹³ Kamerstuk 29 517, nr. 148

brandweer en Defensie bij natuurbrandbestrijding. Er zijn twee veiligheidsregio's met specialistische kennis over bestrijding van natuurbranden. Defensie kan op basis van de civiel-militaire samenwerkingsafspraken ondersteuning bieden met zowel mensen als middelen bij natuurbranden. Dit betreft het zogenaamde Fire Bucket Operations Team (blushelikopters) en de Defensie Natuurbrandbestrijding Ondersteuningsmodule (DNOM). Deze module betreft onder andere het slaan van calamiteitenputten voor bluswater, het creëren van brandgangen voor de bereikbaarheid en de inzet van manschappen op de grond. Deze ondersteuning kan ook grensoverschrijdend met buurlanden en interregionaal plaatsvinden. De blushelikopter is in de zomer van 2018 enkele keren ingezet en daarnaast is ook vlak over de grens in Duitsland geassisteerd. In de zomer van 2019 is de inzet van bovengenoemde mensen en materieel niet nodig geweest.

Een veilige energietransitie

De energietransitie staat volop in de aandacht. Het aspect veiligheid mag daarbij zeker niet uit het oog verloren worden. Een veilige energietransitie vereist goede samenwerking tussen het kabinet en haar partners. Het kabinet heeft de energietransitie daarom nadrukkelijk als aandachtspunt benoemd in de agenda risico- en crisisbeheersing 2018–2021¹⁴. De energietransitie brengt nieuwe veiligheidsrisico's met zich mee. De brandweer wordt daarmee onder andere geconfronteerd bij de bestrijding van incidenten met elektrische voertuigen, zonnepanelen en windturbines.

De energietransitie is nog volop in ontwikkeling. Ik hecht daarom grote waarde aan kennisontwikkeling over eventuele nieuwe risico's van de energietransitie. Ik heb de risico's van de energietransitie en de effecten daarvan op de voorbereiding van de hulpdiensten daarom aangedragen als nieuw onderwerp voor de internationale onderzoeksagenda van de Europese Commissie: HorizonEurope.

De risico's staan bij diverse partijen op het netvlies. Het IFV voert sinds enkele jaren onderzoek uit naar de risico's van de energietransitie. Daarbij wordt gebruik gemaakt van internationale ervaring en kennisontwikkeling. Recent is energieveiligheid als specifiek thema benoemd van een lectoraat van het IFV. Onder de vlag van de RBC en de Raad van Directeuren Veiligheidsregio's (RDVR) werkt de stuurgroep energietransitie aan kennisontwikkeling en de verspreiding daarvan over het veilig en doelmatig optreden bij incidenten. De opgedane kennis krijgt zijn beslag in praktische handvatten voor brandweermensen. Zo is er bijvoorbeeld een handreiking brandweeroptreden bij incidenten met elektrische voertuigen opgesteld. Deze is ook verspreid naar organisaties die een operationele betrokkenheid hebben bij incidenten met elektrische voertuigen.

Geoefendheid brandweer

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 9 oktober 2019 is gesproken over het bericht «Amsterdamse brandweercommandant: geoefendheid brandweer «absoluut niet op orde» (NRC.nl, 29 september 2019)¹⁵. Op verzoek van de commissie doe ik uw Kamer hierbij een reactie toekomen op dit bericht ten behoeve van het AO Brandweer van 17 oktober.

¹⁴ Kamerstuk 30 821, nr. 50

¹⁵ <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/29/amsterdamse-brandweer-commandant-geoefendheid-brandweer-absoluut-niet-op-orde-a3975049>

In het Besluit personeel veiligheidsregio's en de bijbehorende bijlagen en in de Regeling Personeel veiligheidsregio's zijn vakbekwaamheidseisen opgenomen voor het personeel van de brandweer. Het is de verantwoordelijkheid van de besturen van de veiligheidsregio's dat het personeel aan die bekwaamheidseisen voldoet. Dit betekent dat het personeel vakbekwaam wordt door opleiden, en vakbekwaam blijft door te trainen, bijscholen en oefenen. Het bestuur van de veiligheidsregio's bepaalt de oefenfrequentie. Om de veiligheidsregio's te ondersteunen bij de vormgeving van het oefenbeleid in de regio's, heeft het Instituut Fysieke Veiligheid de «Leidraad Oefenen» ontwikkeld. In deze leidraad zijn branchestandaarden voor het oefenen opgenomen.

De voorzitter van de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland meldt mij dat de geoefendheid van de brandweer voldoet aan de vakbekwaamheidseisen, er is wel ruimte voor verbetering. De Inspectie JenV houdt toezicht op de taakuitvoering van de veiligheidsregio's, in 2020 doet zij onderzoek naar de vakbekwaamheid van het brandweerpersoneel.

Democratische legitimiteit

De motie van het lid Den Boer, aangenomen 19 februari jl. (Handelingen II 2018/19, nr. 55, item 12), vraagt aandacht voor de democratische legitimiteit van veiligheidsregio's en de mogelijkheid van raadsleden om kennis te verwerven over crisisbeheersing en rampenbestrijding in het algemeen en de veiligheidsregio in het bijzonder.

Uit gesprekken met verschillende betrokken partijen, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Ministerie van BZK, de Nederlandse Vereniging van Raadsleden (NVR) en het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) maak ik op dat er op meerdere plekken informatie voor raadsleden beschikbaar is en dat die in de behoefte van raadsleden voorziet. In die contacten is ook gewezen op de door de Minister van BZK voorgestelde wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze biedt veiligheidsregio's en gemeenteraden straks ook meer mogelijkheden om de controlerende rol van raadsleden verder invulling te geven. Het voorstel draagt daarmee op een positieve wijze bij aan verdere betrokkenheid van raadsleden bij veiligheidsregio's.

Vermeld kan ook worden dat een groot aantal gemeenten en veiligheidsregio's proactief experimenteert met nieuwe initiatieven om gemeenteraadsleden en -raden verder bij de regio te betrekken. Ik ondersteun deze initiatieven van harte. Naar mijn mening is het nuttig, mede in het licht van de motie Den Boer, om deze initiatieven in beeld te brengen zodat positieve ervaringen gedeeld kunnen worden. Ook voor de in deze brief behandelde thema's is goede betrokkenheid van gemeenteraden wezenlijk. Ik heb het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) daarom gevraagd een inventariserend onderzoek te doen naar *best practices* rond de betrokkenheid van gemeenteraadsleden en -raden bij de veiligheidsregio's. De rapportage wordt na afronding op de website van het IFV geplaatst en zal ik aan uw Kamer en het VB zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus