

Vergaderjaar 2019–2020

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 189

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2020

Met deze brief kom ik tegemoet aan mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg van 14 november jl.¹ over nationale veiligheid en crisisbeheersing om uw Kamer te informeren over signalen dat de brandweezorg verslechtert door de gebiedsgerichte opkomsttijden. In mijn brief d.d. 19 december jl.² meldde ik een reactie van bestuurders van veiligheidsregio's op die signalen daarvoor van belang te vinden. Die reactie heb ik inmiddels ontvangen.

Ook geef ik nadere informatie over de rechtspositie van brandweervrijwilligers, de opvolging van de onderzoeken vuurwerkbestrijding en -opslag, en geef ik aan op welke wijze ik uitvoering heb gegeven aan de gewijzigde motie van het lid Den Boer³ over de democratische controle op veiligheidsregio's.

De veiligheidsregio's hebben sinds het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's een behoorlijke ontwikkeling doorgemaakt en staan voor nieuwe uitdagingen. De bundeling van vele lokale eenheden in 25 nieuwe regionale eenheden heeft veel gevraagd. Er is veel waardering voor wat het veld heeft gerealiseerd, maar we moeten vooral ook vooruitkijken. Incidenten vragen steeds vaker om een multidisciplinaire of regiogrensoverschrijdende aanpak. Voorkomen moet worden dat een veiligheidsregio vooral handelt als een bundeling van voorheen lokale eenheden. Belangrijk is dat elke veiligheidsregio werkt vanuit de notie dat de 25 regio's gezamenlijk staan voor de uitvoering van belangrijke veiligheidstaken in ons land.

Voor deze uitdagingen zijn vervolgstappen in de werkwijze van de veiligheidsregio's noodzakelijk. Veiligheidsregio's functioneren steeds meer als belangrijke spil in een netwerk van crisispartners. Uniformiteit, flexibiliteit, een goede informatievoorziening, en transparantie zijn hierbij

¹ Kamerstuk 29 517, nr. 186.

² Kamerstuk 29 517, nr. 185.

³ Kamerstuk 29 517, nr. 164.

essentiële uitgangspunten; net als een blijvend goede kwaliteit van basistaken als de brandweezorg. In het licht van ook die nieuwe uitdagingen is aandacht voor de democratische verankering van besluitvorming en voldoende betrokkenheid van gemeenten en gemeenteraden van belang.

Kwaliteit brandweezorg

De veiligheidsregio's werken met grote inzet aan een op moderne leest geschoeide taakuitvoering waarbij behoud van kwaliteit hoog in het vaandel staat. Bij de brandweer is dat onder meer te zien bij thema's zoals Uitruk op Maat, Gebiedsgerichte opkomsttijden, Grootschalig Brandweeroptreden, en het Specialistisch Optreden. Een voorbeeld van dat laatste is de regiogrensoverschrijdende benadering bij de Incidentbestrijding gevaarlijke stoffen (IBGS). Het zijn stuk voor stuk goede professioneel doordachte initiatieven die alle steun verdienen, en zeker die van mij hebben.

Onder meer in mijn brief van 15 oktober jl.⁴ aan uw Kamer ben ik daarop ingegaan.

De inzet van variabele voertuigbezetting / Uitruk op Maat leidt tot meer flexibiliteit in de repressieve brandweezorg. De vernieuwing van het uitruksysteem is gebaseerd op het differentiëren van de inzet van mensen en middelen naar incidenttype en risico's. Het Veiligheidsberaad(VB)-kader Uitruk op Maat biedt de voorwaarden waaronder veiligheidsregio's de incidentbestrijding efficiënter organiseren, zonder dat wordt ingeboet aan het niveau van brandweezorg. De evaluatie van het VB-kader Uitruk op Maat uitgevoerd door de Raad van Brandweercommandanten (RBC) wordt, zoals ik eerder aan uw Kamer heb gemeld⁵, in het eerste kwartaal van 2020 verwacht.

De nieuwe methode van gebiedsgerichte opkomsttijden maakt inzichtelijk wat de effecten zijn van mogelijke veranderingen aangaande de infrastructuur en organisatievorm van het uitruksysteem op de snelheid, slagkracht en de continuïteit van de brandweer. Wat de aanleiding voor mogelijke wijzigingen is, staat op zichzelf los van het instrument. De nieuwe systematiek is bedoeld om het bestuur beter in staat te stellen keuzes te maken en besluiten te nemen over de inrichting van de brandweezorg. In de bestuurlijke afweging wordt naast interregionaal gemaakte afspraken ook flankerend beleid op het gebied van risicobeheersing, waaronder voorlichting, rookmelders, sprinklers en andere brandpreventieve maatregelen, meegenomen. Kosten en baten van verschillende maatregelen kunnen worden afgewogen tegen aanwezige risico's. Hierbij is betrokkenheid van de gemeenteraden van groot belang. De nieuwe methodiek wordt dit jaar in pilots getest.

Het programma Grootschalig Brandweeroptreden (GBO) en Specialistisch Optreden (SO) geeft invulling aan bevordering van interregionale samenwerking tussen veiligheidsregio's op het gebied van de brandweezorg. GBO is gericht op samenwerking tussen veiligheidsregio's en het uitbreiden van slagkracht bij grootschalige incidenten. SO is gericht op landelijke samenwerking bij incidenten die zo complex zijn dat er speciale kennis en materieel nodig is, bijvoorbeeld op het gebied van technische hulpverlening, natuurbrandbeheersing en incidentbestrijding gevaarlijke stoffen.

⁴ Kamerstuk 29 517, nr. 177.

⁵ Kamerstuk 29 517, nr. 177.

Het programma RemBrand heeft in opdracht van het VB, en met ondersteuning van mijn ministerie, een vernieuwde aanpak opgeleverd bij het voorkomen, beperken en bestrijden van branden. Onder het motto «brandveiligheid is een coproductie» illustreert het programma hoe een gezamenlijke aanpak van diverse partijen tot een verdere professionalisering en verbetering van de brandveiligheid en brandweezorg kan leiden.

In reactie op mijn uitvraag inzake de kwaliteit van de brandweezorg gaat de voorzitter van het VB nader in op de begrippen brandweezorg en slagkracht (zie bijlage)⁶. Brandweezorg omvat meer dan de repressieve aspecten zoals opkomsttijd en slagkracht. Het kent ook preventie en risicobeperking als belangrijke aspecten. De VB-voorzitter geeft aan dat in de regelgeving alleen eisen worden gesteld aan de opkomst van de eerste tankautospuiter. Voorschriften over de inzet van meer tankautosputters zijn niet in de regelgeving opgenomen. Het is dan aan het bestuur van een veiligheidsregio om, uitgaand van de geïnventariseerde risico's, te bepalen welke aanvullende slagkracht nodig wordt geacht. Hij merkt op dat de systematiek van de gebiedsgerichte opkomsttijden de veiligheidsregio's verplicht om naast de opkomsttijd van de eerste tankautospuiter ook onderwerpen als slagkracht en grootschalig brandweeroptreden, en daarmee de inzet van meerdere tankautosputters, mee te nemen in het dekkingsplan.

De zorgen van de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers (VBV) in onder meer haar brief (zie bijlage)⁷ van 11 november jl. betreffen enerzijds de mate van afstemming tussen veiligheidsregio's bij de invoering van nieuwe werkwijzen en mogelijke risico's daarbij voor het personeel en de kwaliteit van de brandweezorg. Anderzijds wordt gewezen op het risico dat lokale financiële overwegingen te bepalend zijn bij de bepaling van de beschikbaar te stellen capaciteit aan materieel en personeel. Overigens kan worden opgemerkt dat ook de VBV voorstander is van het systeem van gebiedsgerichte opkomsttijden en dat de VBV achter Uitrust op Maat staat.

Interregionale samenwerking heeft mijn aandacht en vormt onderdeel van de agenda risico- en crisisbeheersing 2018–2021⁸ van het kabinet. Het is ook onderdeel van de taakopdracht van de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's die eind dit jaar haar advies oplevert.

Kwaliteit brandweezorg interregionale samenwerking

De kwaliteit van de brandweezorg is de verantwoordelijkheid van de besturen van de veiligheidsregio's, individueel, maar juist ook als collectief. Op grond van de eerder geschetste ontwikkelingen vullen bestuurders die verantwoordelijkheid in. Zij leggen daarover verantwoording af aan de gemeenteraad.

Kwalitatief goede brandweezorg bouwt in toenemende mate op een gemeenschappelijke voorbereiding op branden, rampen en crises; het programma GBO-SO is hier een voorbeeld van. Het is daarom van belang dat veiligheidsregio's onderling tot transparante operationele afspraken over interregionale samenwerking komen. Afspraken die een integraal onderdeel horen te zijn van het verantwoordingsgesprek dat de besturen van regio's met gemeenteraden voeren onder meer over de slagkracht. De collectieve verantwoordelijkheid van veiligheidsregio's ten opzichte van

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁸ Kamerstuk 30 821, nr. 50.

elkaar kan niet los worden gezien van de individuele besluitvorming binnen een regio.

Naar aanleiding van mijn brief van 24 januari jl.⁹ over terrorismegevolgbestrijding heb ik de besturen van de veiligheidsregio's onder meer gewezen op een gedeelde verantwoordelijkheid en zorg voor de aanpak van bovenregionale incidenten, regiogrensoverschrijdende samenwerking en landelijke samenwerking. Deze gedeelde verantwoordelijkheid geldt onverkort voor regiogrensoverschrijdende brandweersamenwerking. In het volgende overleg dat ik met het VB op 16 maart a.s. heb, zal ik nadrukkelijk aandacht vragen voor de invulling van bovenregionale en landelijke samenwerking tussen veiligheidsregio's, het Rijk en andere crisispartners.

Rechtspositie brandweervrijwilligers

In december 2019 presenteerde de door het VB en mij ingestelde Denktank taakdifferentiatie brandweervrijwilligers haar eerste uitkomsten. In mijn brief van 13 december jl.¹⁰ heb ik uw Kamer daarover geïnformeerd. De denktank is gevraagd vóór de zomer van 2020 een verdere specificatie van de taakdifferentiatie en de consequenties daarvan voor de veiligheidsregio's te presenteren, zodanig dat in de tweede helft van het jaar door de veiligheidsregio's besluitvorming kan plaatsvinden. Ik sta positief tegenover de stappen die inmiddels zijn gezet.

Op ambtelijk niveau is er door mijn ministerie en dat van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gesproken met ambtenaren van de Europese Commissie (EC). Van onze zijde zijn de huidige inzet op dit dossier, de aanleiding daartoe en de feitelijke situatie uiteengezet in Brussel. De ambtenaren van de EC nemen met belangstelling kennis van de Nederlandse strategie om met de huidige situatie om te gaan. Mijn ministerie blijft de komende maanden actief met de EC over dit onderwerp in gesprek.

In mijn brieven van 15 oktober jl.¹¹ en 13 december jl.¹² heb ik uw Kamer toegezegd u te informeren over de uitkomst van de eerste gesprekken met de vakorganisaties over hun betrokkenheid bij het denktanktraject. Ik kan u melden dat op 16 december jl. een aantal ambtelijke leden van de denktank de op 9 december door mij en het VB besproken eerste denkrichting heeft toegelicht aan de vakorganisaties en de VBV. Op 23 januari jl. heeft een vervolgspraak plaatsgevonden tussen een afvaardiging van de denktank onder leiding van de twee bestuurlijke leden en de VBV. De bonden bleken helaas verhinderd te zijn. In beide overleggen brachten de vakorganisaties in van mening te zijn eerder in het traject betrokken te moeten zijn. Van vakbondszijde kwam onder meer de vraag naar voren waarom niet andere opties worden gezien zoals gelijkwaardige bezoldiging. In reactie op dat laatste is nogmaals uiteengezet dat expliciet is gekozen voor de optie van behoud van vrijwilligheid, een zo kenmerkend aspect van ons stelsel van brandweezorg. Opgemerkt is voorts dat belang wordt gehecht aan betrokkenheid van personeel- en vakorganisaties. De vakorganisaties zijn uitgenodigd betrokken te blijven bij het vervolg van het denktanktraject.

De denktank is inmiddels volop met haar vervolgoopdracht aan de slag. Ik heb veel waardering voor de inzet van alle betrokken partijen. Deze

⁹ Kamerstukken 29 517 en 29 754, nr. 188.

¹⁰ Kamerstuk 29 517, nr. 184.

¹¹ Kamerstuk 29 517, nr. 177.

¹² Kamerstuk 29 517, nr. 184.

maand worden er twee bijeenkomsten met veiligheidsregio's georganiseerd als voorbereiding op een uitvraag bij alle 25 veiligheidsregio's om in beeld te brengen wat invoering van de taakdifferentiatie betekent voor de regio qua inzet, organisatie en kosten. Ook is het van belang een inschatting te maken wat het betekent afgezet tegen de beschikbaarheid van vrijwilligers. Aanvullend wordt bezien wat een en ander betekent voor de inrichting van het brandweeronderwijs. Een nauwe betrokkenheid van het brandweerveld en de veiligheidsregio's is daarvoor van groot belang, net als die van de vakorganisaties.

Ik informeer uw Kamer na het overleg van het VB en mij op 22 juni a.s. over de resultaten van de denktank en zoals aan uw Kamer tijdens het AO brandweer van 17 oktober jl. (Kamerstuk 29 517, nr. 180) toegezegd over de voortgang van het Programma vrijwilligheid. Ik ga dan ook in op de inzichten van uit het buitenland bij het inzetten van wervingscampagnes voor het werven van vrijwilligers.

Opvolging onderzoeken vuurwerkbestrijding en opslag

In vervolg op mijn brief van 21 november jl.¹³ heb ik de onderzoeken onder de aandacht gebracht bij de veiligheidsregio's, directeuren veiligheidsregio en de commandanten brandweer met het verzoek om de rapporten te betrekken bij de voorbereiding op de bestrijding van vuurwerkbranden. Dit is met oog op de jaarwisseling met prioriteit opgepakt. Het resultaat is een aangepaste richtlijn «Optreden bij vuurwerk» (december 2019). Deze vormt de basis voor de gewenste uniforme aanpak van de bestrijding van vuurwerkbranden met expliciete handelingsperspectieven. De richtlijn is voor de jaarwisseling breed bekend gesteld aan alle officieren van dienst, bevelvoerders en adviseurs gevaarlijke stoffen in Nederland.

Over het door het Instituut Fysieke Veiligheid voorgestelde aanvullende onderzoek naar de gevaarstelling van 1.3 vuurwerk (zogenaamd professioneel vuurwerk) zijn nadere afspraken gemaakt door de opdrachtgevende ministeries, het IFV, de brandweer, het RIVM, en de VBV. Partijen zien, vanwege de toename van door de gemeenten georganiseerde vuurwerkshows, het nut om op basis van het voorhanden materiaal meer specifieke incidentscenario's te formuleren voor transport en tijdelijke opslag voor een evenement met subklasse 1.3 vuurwerk. Een eventuele aanvullende aanpassing van de richtlijn, op basis van een nadere uitwerking van die scenario's, zal voor 1 april 2020 worden gerealiseerd. Daarnaast zal het IFV samen met de veiligheidsregio's en de brandweer, het RIVM en de VBV in het najaar van 2020 een themadag organiseren waarin de voorbereiding/bestrijding van vuurwerkincidenten, de risico's en de richtlijn «Optreden bij vuurwerk» centraal staan.

Democratische legitimiteit

In het kader van de eerder in deze brief geschetste ontwikkelingen is een sterke positie van de gemeenteraad onverminderd van belang. Uw Kamer heeft met de gewijzigde motie van het lid Den Boer¹⁴, d.d. 19 februari 2019, ook aandacht gevraagd 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.

¹³ Kamerstuk 29 517, nr. 182.

¹⁴ Kamerstuk 29 517, nr. 164.

Een belangrijke ontwikkeling op het gebied van democratische legitimiteit is de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die aanhangig is gemaakt bij de Raad van State. De wijziging houdt verschillende maatregelen in die de betrokkenheid van raadsleden bij de veiligheidsregio kunnen verbeteren, zoals het versterken van de positie van gemeenteraden bij de besluitvorming in en door gemeenschappelijke regelingen, en daarmee ook de veiligheidsregio, en de introductie van aanvullende controle-instrumenten.

In reactie op het door uw Kamer via de motie Den Boer gevraagde, heb ik het IFV verzocht een inventariserend onderzoek te doen naar *best practices* rond de betrokkenheid van gemeenteraadsleden en -raden bij de veiligheidsregio's. Het onderzoek treft u als bijlage aan¹⁵.

Uit het onderzoek blijkt dat alle onderzochte veiligheidsregio's aandacht besteden aan het verstevigen van de relatie met gemeenteraden. In de meeste gevallen ligt het initiatief voor activiteiten bij de veiligheidsregio's. Veiligheidsregio's geven in het onderzoek aan dat het de nodige inspanning kan kosten om raadsleden «over de drempel» te krijgen. Daarbij ervaren de veiligheidsregio's dat raadsleden niet altijd over voldoende kennis van de veiligheidsregio beschikken.

De betrokkenheid van raadsleden kan worden vergroot met *best practices* die de onderzoekers hebben geïdentificeerd. Voorbeelden hiervan zijn: de instelling van een raadsklankbordgroep met vertegenwoordiging van raadsleden uit alle inliggende gemeenten, de organisatie van informatiebijeenkomsten, werkbezoeken, participatie bij oefeningen en (meeloop-)stages, en afstemming van werkprocessen tussen gemeenten, veiligheidsregio's en andere gemeenschappelijke regelingen zodat raadsleden meer grip krijgen op regionale samenwerkingsverbanden.

De aangedragen *best practices* laten zien dat met creatieve middelen, een gerichte benadering en investering in activiteiten het goed mogelijk is om de relatie tussen veiligheidsregio's en gemeenteraden te verbeteren. Ik breng dit rapport dan ook onder de aandacht van het VB, opdat de burgemeesters in een veiligheidsregio en hun ondersteuning in de regio enerzijds en raadsleden anderzijds er hun voordeel mee kunnen doen. Het rapport wordt ook op de website van het IFV geplaatst¹⁶.

Het IFV heeft eind vorig jaar al een geactualiseerde versie van de kennispublicatie «De veiligheidsregio en de gemeenteraad» gepubliceerd. Daarin staat een handzame beschrijving van de middelen waarover de gemeenteraad beschikt om controle uit te oefenen op de veiligheidsregio. De kennispublicatie is door het IFV aan alle raadsleden in Nederland aangeboden en is ook beschikbaar via de website van het IFV.

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

¹⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁶ www.ifv.nl