

Vergaderjaar 2009–2010

31 117

Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 december 2009

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de door de regering gewenste doelen, namelijk de rampenbestrijding en crisisbeheersing op orde zowel in de koude als de warme fase, en heldere bestuurlijke verantwoordelijkheden. Het is deze leden duidelijk dat hier een majeure stap gezet wordt in het op orde brengen van de functionele bestuurlijke organisatie in Nederland. De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling van het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie hebben ook met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat veel zaken nog moeten worden ingevuld in convenanten, algemene maatregelen van bestuur en dergelijke. Zij hebben het verslag van het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer over de ontwerpbesluiten bij hun vragen over het wetsvoorstel betrokken. De leden van de fracties van SGP en CU hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het voornemen om de samenwerking tijdens een ramp of crisis te versterken en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bestuurders te verhelderen. Twijfels en vragen bestaan bij deze leden wat betreft de zogenoemde «warme fase», bij calamiteiten die de gemeentegrens overschrijden. De leden van de D66-fractie hebben met de nodige aarzelingen kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij betwisten niet de noodzaak van een verbetering van de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, noch hebben zij bezwaren tegen de invoering van een multidisciplinaire, bovenlokale bestuurs- en organisatievorm om de operationele slagvaardigheid te vergroten. Wel hebben zij ernstige bedenkingen tegen de gekozen bestuurlijke figuur, die verband houden met de bestuurlijke doelmatigheid, de politieke controle en de democratische legitimatie van de veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur.

Met grote belangstelling heb ik kennis genomen van de indringende vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties over het voorliggende wetsvoorstel. Het verheugt mij te kunnen constateren dat de meeste fracties behalve kritisch ook in beginsel positief staan tegenover een regionale aanpak van de rampenbestrijding en crisisbe-

heersing. Hieronder zal ik ingaan op vragen die de leden van de fracties van het CDA, de VVD, de PvdA, de SP, de SGP en de ChristenUnie en D66 hebben gesteld, en ik hoop aldus ook de bij de leden van enkele fracties bestaande aarzelingen bij onderdelen van het wetsvoorstel weg te kunnen nemen.

2. Uitvoering van overheidstaken op lokaal, regionaal of nationaal niveau?

Taak-schaalproblematiek

De leden van de CDA-fractie stellen voorop dat veiligheid een kerntaak van de overheid is, waarvan de democratische legitimatie goed moet worden geborgd. Zij wijzen er voorts op dat het wetsvoorstel volgens de regering op de principes van verlengd lokaal bestuur berust en dat constructies binnen de drie bestuurslagen van ons bestel al decennia de aandacht vragen op diverse terreinen. Deze leden wijzen op de bespreking van het ontwerp van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 28 oktober 2008 waarin de Eerste Kamer heeft stilgestaan bij de verplichting tot het instellen van regionale omgevingsdiensten en de motie-Huijbrechts-Schiedon (Kamerstukken I 2008/09, 30 844, I) heeft aanvaard. Daarin is uitgesproken «dat gemeenten autonoom zijn en daarbij zelf de schaal en vorm kiezen voor mogelijke samenwerkingen om de vereiste kwaliteit te borgen» en «dat de verplichting tot het instellen van regionale omgevingsdiensten wordt afgewezen».

De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne van de regering hoe de inmiddels met Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) bereikte overeenstemming ten aanzien van het basispakket en de werkgebieden van de omgevingsdiensten zich verhoudt met de essentie van de genoemde motie. Daarbij willen zij het ook weten hoe zwaarwegend het belang is dat wordt toegekend aan territoriale congruentie van deze diensten met die van de politie- en veiligheidsregio's.

Het kabinet onderschrijft dat de democratische legitimatie goed moet zijn geborgd en is van mening dat met de constructie van de Wet gemeenschappelijke regelingen de activiteiten van de veiligheidsregio's verantwoord gelegitimeerd zijn. Dat geldt ook ten aanzien van de regionale uitvoeringsdiensten (voorheen «omgevingsdiensten» genoemd), in te stellen op basis van een gemeenschappelijke regeling, die het kabinet voorstaat om de uitvoering van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport-Mans van 19 juni 2009¹ gestalte te geven. De uitvoeringsdiensten zijn een vorm van shared service voor de deelnemende bestuursorganen (colleges van burgemeester en wethouders en colleges van gedeputeerde staten). Het is daarbij van belang voor ogen te houden dat een omgevingsdienst adviserende, ondersteunende en uitvoerende werkzaamheden verricht op het gebied van de zorg van het milieu, zoals dat bijvoorbeeld is omschreven in artikel 25 van de gemeenschappelijke regeling Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) van de gemeenten in Rijnmond en de provincie Zuid-Holland. De vergunningverlening blijft een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeenten en de provincie. Ook voor de veiligheidsregio's zal gelden dat zij ondersteunende, adviserende en uitvoerende diensten verricht voor de deelnemende gemeenten, maar dat de bevoegdheden bij de gemeenten blijven berusten. De veiligheidsregio voert geen executief veiligheidsbeleid. Mede naar aanleiding van genoemde motie heeft het kabinet met betrekking tot de oprichting van de regionale uitvoeringsdiensten aansluiting gezocht bij de processen van onderop die in alle provincies en regio's op gang zijn gekomen. Zoals in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht² uitvoerig

¹ Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 130.

² Kamerstukken I 2009/10, 31 953, C.

is beschreven, verkennen de provinciale en gemeentelijke bestuurders in onderling overleg de vorming van de uitvoeringsorganisaties. Discussies die daarbij in alle provincies spelen, betreffen vooral de aard en de omvang van het regionale samenwerkingsverband. Hierover heeft het kabinet afspraken gemaakt met het IPO en de VNG in de package deal. Volgens deze package deal is het de gezamenlijke intentie van partijen om de bottom-up processen te richten, te versterken en te ondersteunen binnen een aantal spelregels en kaders, met als uiteindelijk doel de verbetering van de uitvoering van het omgevingsrecht. De package deal is geen dwingende regeling van bovenaf. Het zorgt echter wel voor houvast en focus voor de betrokken partijen in de regio's bij hun processen van onderop. Uitdrukkelijk onderdeel van de package deal is dat het op basis van de gemaakte afspraken behaalde resultaat wettelijk zal worden geborgd. Deze afspraak wordt volledig gesteund door het IPO en de VNG.

De leden van de CDA-fractie wijzen op een passage in de memorie van toelichting waarin de verwachting wordt uitgesproken »dat op termijn ook andere veiligheidspartners in de veiligheidsregio's zullen willen aansluiten zoals de GGD, de milieudiensten en de waterschappen. De nu gevormde veiligheidsregio zal daarvoor als fundament kunnen dienen.» Deze leden vragen of de regering nog achter dit soort denkbeelden staat en voorts of het de bedoeling is om de aansturing van de omgevingsdiensten te integreren in het bestuur van de veiligheidsregio's en voor welke (gemeentelijke) taken de regering een analoge redenering mogelijk en aanbevelingswaardig acht.

De strekking van de door de leden van de CDA-fractie genoemde passage is dat de territoriale schaal van de veiligheidsregio een schaal is waarop samengewerkt kan worden met andere bestuurlijke partners. Indien andere organisaties in het openbaar bestuur die van bijzonder belang zijn in relatie tot de rampenbestrijding en de crisisbeheersing op een zelfde schaal georganiseerd zijn, vergemakkelijkt dit de afstemming met de taken van de veiligheidsregio. Eén van de hoofdtaken van de veiligheidsregio is immers de voorbereiding op de rampenbestrijding en de crisisbeheersing met alle relevante partners op regionale schaal. De afstemming en de samenwerking zijn met name van belang met betrekking tot de politie en de GGD. Territoriale congruentie is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Het kabinetsbeleid is er niet op gericht om te bevorderen dat zoveel mogelijk gemeentelijke taken in een samenwerkingsverband op dezelfde schaal als die van de veiligheidsregio's worden georganiseerd. Het kabinet heeft – in lijn met het voorgaande – evenmin voornemens om de besturen van de veiligheidsregio en de besturen van de omgevingsdiensten te integreren. Dat ligt ook niet voor de hand, omdat daarbij heel andere bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden in het geding zijn. Zo komen de taken en bevoegdheden op het gebied van het omgevingsrecht toe aan het college van burgemeester en wethouders en niet aan de burgemeester. Bovendien nemen bij regionale uitvoeringsdiensten ook de provincies deel aan de samenwerking (en bij voorkeur ook de waterschappen). Bij de uitvoeringsdiensten zullen dus wethouders en gedeputeerden deel uitmaken van het bestuur, niet de burgemeesters.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de regering in haar brief van 19 juni 2009 aan de Tweede Kamer stelt dat territoriale congruentie van de regionale omgevingsdiensten met de werkgebieden van politie- en veiligheidsregio's het leidend principe is, maar geen dogma. Zij concluderen dat de regiovorming nog volop in beweging is en vragen in verband daarmee hoe lang de huidige omvang van de werkgebieden houdbaar is, of verbouwen tijdens de bouw verstandig is, de criteria toe te lichten die congruentie tussen veiligheidsregio's en omgevingsdiensten noodzakelijk of wenselijk maken, welke uitzonderingen denkbaar zijn en wie daarover beslist, en ten slotte welke regio-omvang in ons bestel nog passend is,

rekening houdend met de afstand tussen de gemeenten waaruit zij voortkomt, de provincie en het Rijk.

Sinds er politieregio's zijn, bestaan er twijfels over de toekomstbestendigheid van de schaal van bepaalde regio's. De ervaringen en inzichten van de laatste jaren hebben ertoe geleid enkele regio's te vragen om te bezien of fusie met een buurregio niet meer bestuurlijke en operationele slagkracht op kan leveren. Bij de vorming van de veiligheidsregio's is uitgegaan van de schaal van de bestaande politieregio's. Verandering van de schaal van de politieregio zal ook gevolgen hebben voor de schaal van de veiligheidsregio's.

Voor de regionale uitvoeringsdiensten geldt dat het proces van vorming van deze diensten nog in een beginstadium is. In de package deal van het Rijk met VNG en IPO is afgesproken dat voor eind 2009 principebesluiten zijn genomen met betrekking tot het werkgebied en de organisatorische vorm van de diensten. Vervolgens worden in 2010 de gemeenschappelijke regelingen tot stand gebracht. Het is echter niet wenselijk dit proces te laten wachten totdat er duidelijkheid is over een verandering van de schaal van de politieregio's. Dat draagt het risico in zich dat dit proces stilvalt. Dat is niet alleen onwenselijk maar ook niet nodig, enerzijds omdat er slechts ten aanzien van enkele politieregio's de mogelijkheden van een fusie worden verkend en anderzijds omdat, zoals ook door de leden van de CDA-fractie gememoreerd, de schaal van de politieregio's voor de regionale uitvoeringsdiensten het leidend principe is, maar geen dogma. De package deal biedt binnen de afgesproken spelregels ruimte voor het benodigde maatwerk. Bovendien kan nog worden opgemerkt dat de instelling van een uitvoeringsdienst op de schaal van de veiligheids- en politieregio onverlet laat dat de uitvoeringsdienst verspreid over het gebied in twee of meer districtskantoren kan worden gevestigd.

Met betrekking tot het belang van congruentie tussen de omgevingsdiensten en de politieregio's, merk ik nog het volgende op. Eén van de kernproblemen waarop het rapport-Mans wijst, is de versnippering van taken over teveel instanties waardoor onvoldoende slagkracht aanwezig is om milieuregels te handhaven. Het onderbrengen van de milieuhandhaving in uitvoeringsdiensten kan dit probleem aanzienlijk verminderen. Omdat politie en justitie cruciale partners zijn in de handhavingssketen, is informatie-uitwisseling en afstemming met en tussen deze partijen op het niveau van de regio van eminent belang. Hoe meer de diensten in hetzelfde gebied werken des te makkelijker de voor de handhaving noodzakelijke samenwerking en afstemming kan plaatsvinden.

Vanuit een andere optiek geldt hetzelfde voor congruentie met de veiligheidsregio's. Elke regio dient een risico-inventarisatie op te stellen van gevaarzettende situaties in haar gebied. Voor de maatregelen die genomen kunnen worden om de risico's te verminderen, is de regio sterk afhankelijk van de bevoegdheden die gemeenten en provincies hebben op basis van de VROM-regelgeving: vergunningverlening en toezicht. Een veiligheidsregio kan niet zelf optreden tegen risicovolle situaties. Zij kan de verantwoordelijke besturen daarop slechts wijzen en hen adviseren daartegen maatregelen te nemen. De samenhang tussen de adviesrol van het veiligheidsbestuur en het beleid van de regiogemeenten kan aanmerkelijk worden vergroot, indien veiligheidsregio en uitvoeringsdienst door dezelfde gemeenten worden ingesteld en op dezelfde schaal opereren. Indien gemeenten en provincies echter menen dat een afwijkende gebiedsindeling ook passend is, dan zal het kabinet op basis van argumenten een afweging maken. Vermindering van de bestuurlijke drukte, het borgen van een goede informatie-uitwisseling en het tot stand kunnen brengen van een samenhangend beleid, zowel aan de opsporingskant als aan de fysieke veiligheidskant, zullen daarbij belangrijke criteria zijn.

In reactie op de vraag naar de maximale omvang van een regio, merk ik op dat er geen bovengrens voor de omvang van de regio's is vast te stellen, althans als het gaat om het aantal gemeenten. Tot voor kort werd

wel de provinciegrens als bovengrens gehanteerd; sinds kort is besloten dat hiervan zo nodig kan worden afgeweken.

Ontwikkelperspectief, schaal en regio-indeling

De leden van de CDA-fractie wijzen er met betrekking tot de positie van de GGD op dat de regering heeft aangegeven dat de huidige 29 GGD-regio's omgevormd zouden moeten worden naar de schaal van de 25 veiligheidsregio's. Zij vragen op welke wijze de regering dat denkt te realiseren en of op dat punt reeds overeenstemming bestaat tussen BZK en VWS. Het voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheidszorg onder meer in verband met de Wet veiligheidsregio's dat eind oktober 2009 bij de Tweede Kamer is ingediend (32 195), voorziet erin dat de GGD-regio's congruent dienen te zijn aan de schaal van de veiligheidsregio's.

De leden van de CDA-fractie vragen of de politieregio's Zaanstreek-Waterland, Zeeland, Gooi en Vechtstreek en Flevoland onderwerp van discussie zijn voor een eventuele schaalvergroting en of dat ook nog voor andere regio's geldt. Voorts vragen zij of de regering een nadere kwalitatieve en kwantitatieve invulling kan geven van de criteria (het aantal inwoners, de bestuurlijke context en de financiële positie), ook in verband met de daaruit voortvloeiende schaalvergroting van de veiligheidsregio's. Zij menen dat argumenten voor groei van politieregio's valide kunnen zijn vanuit voor het politiebesteding relevante overwegingen, maar dat de omvang van een regio van verlengd lokaal bestuur die door congruentie hieraan gekoppeld is haar limiet vindt in de inbedding in de bestuurlijke hoofdstructuur, waarbij democratische controle en verantwoording belangrijke criteria zijn. Zij menen dat straffeloos opschalen niet kan zonder hiervan rekenschap te geven.

Het kabinet streeft er naar in deze kabinetsperiode tot besluitvorming te komen over een vermindering van het aantal politieregio's. Aan de hand van een aantal criteria hebben mijn ambtgenoot van Justitie en ik bepaald welke politieregio's volgens ons in aanmerking komen voor schaalvergroting. Het betreft inderdaad de genoemde regio's: Zaanstreek-Waterland, Zeeland, Gooi en Vechtstreek en Flevoland. In overleg met de betrokken regio's zal worden bezien of schaalvergroting tot de mogelijkheden behoort.

De omvang van een regio is bij schaalvergroting het leidende criterium. Daarbij is van belang het inwoneraantal en de politiesterkte. Voor kleinere politieregio's is het een zwaardere belasting om een (eigen) apparaat in stand te houden dan voor grotere regio's. Niet alleen wat betreft het in stand houden van regionale voorzieningen, maar ook op het gebied van innovatie en kwaliteitszorg is een klein korps op termijn (te) kwetsbaar. Daarnaast bestaat er minder flexibiliteit ten aanzien van de inzet van capaciteit. Door het samengaan van politieregio's wordt de veiligheidszorg in die gebieden robuuster en minder kwetsbaar. Politieregio's zullen zo beter in staat zijn om brede veiligheidsproblemen het hoofd te bieden.

Door de verschillen in omvang van de politieregio's kleiner te maken, krijgt de samenwerking een stevigere basis. De positie van de korpsen ten opzichte van elkaar wordt immers evenwichtiger. Daarmee wordt met schaalvergroting niet alleen de slagkracht en de efficiëntie van de betrokken regio's vergroot, maar ook die van de politie in Nederland als totaal. Naast omvang is bestuurlijke context een criterium voor schaalvergroting. Daarbij wordt bezien of er een gevoelde noodzaak bestaat, er bestuurlijke wil tot samenwerking is en of er sprake is van een voor de hand liggende fusiepartner. Tot slot wordt gekeken naar de financiële positie van een regio.

De leden van de PvdA-fractie hebben er waardering voor dat er tijdens het wetgevingsproces verhelderende wijzigingsvoorstellen doorgevoerd zijn,

zoals het éénhoofdig gezag bij bovenlokale crises en rampen en de rol van de commissaris van de Koningin (cdK) als rijksorgaan. Zij hebben echter nog een aantal vragen die vooral betrekking hebben op het ontwikkelingsperspectief op de (middel)lange termijn van de veiligheidsregio's. Zij verzoeken de regering het perspectief van de veiligheidsregio op (middel)lange termijn te schetsen en daarbij de ontwikkelingen te betrekken rond de zogenoemde omgevingsdiensten (Wabo) die in de invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht genoemd worden. Voorts verzoeken zij de regering om in dat perspectief ook de relatie van het voorliggende wetsvoorstel te schetsen tot de toekomstige veranderingen bij belangrijke partners in de veiligheidsketen, zoals nadere besluitvorming over het politiebestedel naar aanleiding van de visie uit december 2008 en het overleg dat daarna gevoerd is en de herziening van de gerechtelijke kaart.

De inspanningen van het kabinet zijn er volledig op geconcentreerd om ervoor te zorgen dat er goed functionerende veiligheidsregio's ontstaan, zodat een belangrijke doelstelling van dit kabinet, het op orde brengen van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing, wordt gerealiseerd. Betrokkenheid en inzet van de kant van de politie is daarbij onmisbaar. Daarom is congruentie van de grenzen van de politieregio's met de veiligheidsregio's een harde voorwaarde.

Deze congruentie is ook relevant bij de totstandkoming van de regionale uitvoeringsdiensten, die zich onder meer met de complexe en bovengemeentelijke milieuhandhaving gaan bezighouden, omdat politie en justitie cruciale partners zijn in de handavingsketen. De veiligheidsregio's zijn daarbij op hun beurt van belang omdat zij in verband met hun adviestaak expertise hebben die voor de vergunningverlening door gemeenten en provincies van belang is. Territoriale congruentie tussen uitvoeringsdiensten en de politie- en veiligheidsregio's is dan ook belangrijk voor een goede samenwerking en afstemming. De politie- en veiligheidsregio's moeten bovendien een goede aansluiting hebben op de grenzen van de gerechtelijke kaart. De buitengrenzen van politie, veiligheidsregio, OM en rechtspraak dienen op elkaar te zijn afgestemd.

De ontwikkelingen binnen het politiebestedel, in het bijzonder die met betrekking tot schaalvergroting, versterken de ontwikkelingen van de gerechtelijke kaart in dezelfde richting. Mijn ambtgenoot van Justitie en ik voeren regie op deze ontwikkelingen en houden een scherp oog op het onderlinge verband, zowel in tijd en tempo als in de ontwikkelingsrichting. Het OM biedt momenteel met de regionalisering voldoende flexibiliteit om zich te kunnen aanpassen aan ontwikkelingen in het politiebestedel.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet gewenst is om na de in sommige gebieden moeizame totstandkoming van 25 regio's die indeling voor tenminste 15 jaar onweersproken te laten en of de regering het met hen eens is dat de veiligheidsregio's en de politieregio dezelfde schaal horen te hebben. Zij stellen dat het terugbrengen van het aantal politieregio's niet zonder gevolgen kan blijven voor het aantal veiligheidsregio's en omgekeerd.

Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de politieregio's en de veiligheidsregio's congruent moeten zijn en dat ook moeten blijven. Dat betekent inderdaad dat het terugbrengen van het aantal politieregio's niet zonder gevolgen kan blijven voor het aantal veiligheidsregio's. Hiervoor heb ik in antwoord op een vraag van de CDA-fractie aangegeven waarom ik eraan hecht dat veranderingen in de schaal van de regio's mogelijk moet zijn. Indien blijkt dat een regio niet aan de gestelde eisen kan voldoen, moet bijstelling van de indeling mogelijk zijn. Uitgangspunt voor mij is daarbij dat de schaal van de politie- en veiligheidsregio's dezelfde blijft.

De leden van de SP-fractie stellen dat steeds meer zaken, bijvoorbeeld uit de groene kolom op het gebied van milieu, VROM-vergunningen en defensie, aan het niveau van de veiligheidsregio worden gekoppeld en dat daarmee de indruk ontstaat dat tussen gemeente en provincie een nieuwe bestuurslaag ontstaat. Als dit het geval is, achten deze leden dit onwenselijk. Graag ontvangen zij daarop een reactie in relatie tot het kabinetsstandpunt op het advies «Beter besturen bij rampen» van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) uit 2008. Zij zouden voorts de visie van de regering willen vernemen op het belang van congruentie van de verschillende typen regio's.

Het enkele feit dat een aantal regio's dezelfde schaal heeft – dat wil zeggen hetzelfde werkgebied – is naar mijn oordeel geen indicatie dat er een nieuwe bestuurslaag ontstaat. Het gaat slechts om geografische congruentie van regio's die naast elkaar bestaan, met hun eigen taken, hun eigen besturen en hun eigen bestuursvorm (bij wet ingesteld zoals de politieregio's of, in het geval van intergemeentelijke samenwerking, door de deelnemers in het leven geroepen al dan niet op basis van een wettelijke verplichting). Territoriale congruentie wordt uitsluitend nagestreefd omdat daarmee een belangrijke voorwaarde wordt vervuld voor de noodzakelijke samenwerking en afstemming tussen de taakuitvoering door de regio's, gelet op de raakvlakken tussen de taken die zij uitvoeren. Van belang in dit verband is verder dat de regio's hun taken vervullen als gemeenschappelijke shared service ter ondersteuning van lokale en, in het geval van de regionale omgevingsdiensten tevens provinciale besturen. De bestuurlijke bevoegdheden blijven op gemeentelijk niveau respectievelijk in het geval van de regionale uitvoeringsdiensten deels ook op provinciaal niveau. Van een nieuwe bestuurslaag of een bestuurslaag in wording is dus geen sprake.

De Rob bepleit in zijn advies «Beter besturen bij rampen» de veiligheidsregio's vorm te geven als functioneel bestuur. Een opmerkelijk advies omdat de Rob in zijn rapport «Veiligheid op niveau: een bestuurlijk perspectief op de toekomst van veiligheidsregio's» (2003) de regering adviseerde de veiligheidsregio's vorm te geven als verlengd lokaal bestuur. De nadere inzichten van de Rob overtuigen de regering echter niet. In zijn advies van juli 2008 stelt de Rob dat het ambitieniveau van de regering ten aanzien van veiligheidsregio's te laag is en dat de veiligheidsregio niet het platform is om het veiligheidsbeleid in de volle breedte te bezien en samenhang te brengen in het regionaal veiligheidsbeleid, van fysieke tot sociale veiligheid. Zoals in de reactie op dit Rob advies de regering heeft aangegeven doet de Rob het wetsvoorstel tot inrichten van veiligheidsregio's tekort. Het wetsontwerp is gericht op het verbeteren van de organisatie van de rampen en crisisbeheersing. Een ramp of een crisis kan echter alle sectoren van de samenleving raken. Dit betekent dat de regio met vele potentiële crisispartners in overleg moet treden, zowel met publiek als private, om voorbereidingen te treffen danwel risicobeperkende maatregelen te nemen. In het wetsontwerp is dit op verschillende plaatsen ook bepaald. De reikwijdte van de bevoegdheden van de regio zijn echter beperkt. Zou dat niet het geval zijn dan zou de SP-fractie met recht beducht kunnen zijn voor het creëren van een nieuwe bestuurslaag. Wat betreft het belang van de congruentie van de verschillende typen regio's merk ik op dat er primair een belang is van congruentie tussen politieregio's en veiligheidsregio's en tussen deze regio's en de RAV-regio's (de Regionale ambulancevoorziening zoals bedoeld in de Wet ambulancezorg (Stb 2009, 65; nog niet in werking getreden). Politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening zijn immers de diensten die op elkaar zijn aangewezen in het kader van rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Samenwerking en afstemming tussen deze diensten is van essentieel belang en wordt bevorderd door het gelijktrekken van hun werkgebieden. De behoefte aan congruentie voor de taakuitvoering van de regionale uitvoeringsdiensten heeft een andere invalshoek. Daar is

congruentie met de politieregio's van belang omdat politie en justitie cruciale partners zijn in de handhavingsketen en het voor deze overheidsinstanties mogelijk moet zijn om eensluidende afspraken met deze instanties te maken en die bestuursrechtelijk te handhaven. Congruentie met de veiligheidsregio is van belang omdat de veiligheidsregio een adviestaak heeft ten behoeve van de vergunningverlening aan bepaalde inrichtingen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af in hoeverre de veiligheidsregio een adequate basis biedt voor verdere ontwikkelingen op het veiligheids-terrein en met betrekking tot de bestuurlijke organisatie. Zij zien op dat punt niet in alle opzichten positieve aanknopingspunten, omdat de actieradius van de regio beperkt blijft tot rampenbestrijding en crisisbeheersing, de politieregio's voorshands in de huidige, niet op alle punten adequate constellatie blijven functioneren en van verplichte regionalisering van de brandweer wordt afgezien. Het belang van een integrale aanpak van veiligheidszorg (criminaliteitsbestrijding, hulpverlening, overlastbestrijding, handhaving openbare orde, aanpak terrorisme en fysieke veiligheidszorg) is naar hun oordeel uit een oogpunt van kwaliteitsverbetering evident, maar deze taken zijn thans ondergebracht bij een veelheid aan instituties. Vanuit deze context vragen deze leden of het proces naar integratie wordt bemoeilijkt door bestuurlijke onwil en functionele concurrentie in het veld, hoe de regering daarmee omgaat en of de regering bereid is de op dit punt gemaakte afspraken in het coalitieakkoord op korte termijn ter discussie te stellen.

Ik ben van mening dat met de vorming van de veiligheidsregio's een belangrijke stap wordt gezet om meer samenhang te brengen in het overheidshandelen ten aanzien van de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. Dat is de ambitie van dit kabinet. Het realiseren daarvan komt met de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel binnen bereik. De leden van de D66-fractie formuleren een veel grotere ambitie tot het integreren van de veiligheidszorg in de breedste zin des woords. Dat is voor het kabinet niet aan de orde. De veronderstelling dat een dergelijk proces van integratie wordt bemoeilijkt door bestuurlijke onwil en functionele concurrentie, staat voor het kabinet dan ook buiten de werkelijkheid, evenals de vraag naar de bereidheid om het coalitieakkoord op dit punt ter discussie te stellen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe zij de stelling (Kerckhaert e.a., De veiligheidsregio, in: Het wegen van publieke waarde, Rob, juni 2009, p. 155) beoordeelt dat de veiligheidsregio Nederland waarschijnlijk niet veiliger maakt, met name omdat daarin gesteld wordt dat te weinig wordt ingezet op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers.

In zijn artikel werpt de heer Kerckhaert de vraag op of de veiligheidsregio het antwoord op de complexiteit van de risico-samenleving is: «Wordt Nederland veiliger met de veiligheidsregio's?» Deze vraag beantwoordt hij met: «Waarschijnlijk niet». Vervolgens stelt hij dat het probleem aan de verkeerde kant wordt aangepakt: «Er wordt veel te weinig ingezet op de tegenpool van veiligheidszorg door de overheid: de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burgers».

Door de veiligheidsregio alleen wordt Nederland niet veiliger, met alleen maar meer zelfredzaamheid ook niet. Natuurrampen, ongelukken met vliegtuigen of in de chemische industrie, uitbraken van dierziektes of epidemieën, blijven ook na de instelling van veiligheidsregio's een even groot risico. De veiligheidsregio's beogen echter iets anders. De heer Kerckhaert geeft dat ook in het begin van zijn artikel aan: «Evaluaties van grootschalige rampen en crisis hebben laten zien dat de samenwerking tussen de verschillende betrokken organisaties zoals de brandweer, de geneeskundige hulpverlening, de politie, gemeenten en anderen tekort schoot, zowel voor, tijdens als na de rampen en crisissituaties. Er was

onduidelijkheid over bevoegdheden en verantwoordelijkheden, er was geen eenduidige commandostructuur, er was onduidelijkheid over de opschalingsstructuur, er was gebrekkige informatie-uitwisseling en de kwaliteit van de taakuitvoering was tevens niet optimaal. De instelling van de veiligheidsregio's moet voorkomen dat deze problemen zich in de toekomst weer zullen voordoen». Beter kan niet worden aangegeven waar het bij de veiligheidsregio's om gaat. De burger mag verwachten van de overheid dat het geld dat hij beschikbaar stelt voor de organisatie van de rampen- en crisisbeheersing goed wordt besteed, en dat als de nood aan de man is, deze organisaties slagvaardig en in goede samenhang efficiënt en effectief hun werk doen. Daarvoor worden de veiligheidsregio's juist in het leven geroepen.

Dit neemt niet weg dat ook de zelfredzaamheid van de burgers moet worden bevorderd. De burgers moeten zich ook bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden in deze. De reikwijdte van de mogelijkheden van de overheid heeft ook haar grenzen. Om een omslag in het denken van burgers en hulpverleners over de rol van burgers bij rampen en crisis te bewerkstelligen is het project «Zelfredzaamheid bij rampen en crisis» gestart. Het project heeft als doel het versterken van zelfredzaamheid van burgers en het vergroten van de mogelijkheden voor redzaamheid (burgerparticipatie). Het project is in 2008 gestart en loopt door tot in 2010.

Sluipende schaalvergroting

De leden van de VVD-fractie vinden het opvallend dat terwijl een fundamentele wijziging van het politiebestedel in voorbereiding is, de evaluatie van de werking van de Politiewet 1993 nog moet plaatsvinden. Zij wijzen erop dat een wetsvoorstel voor wijziging van de Politiewet 1993 al voorligt ter consultatie. Aangezien zowel die wijziging als het onderhavige wetsvoorstel vergaande invloed hebben op de institutionele kant van het politie- en veiligheidsbestel, bevreemdt het hen dat in de memorie van toelichting op dit wetsontwerp geen helder verband hieromtrent is gegeven. Zij vragen zich af of de veiligheidsregio niet (ver)wordt tot een regio voor crisisbeheersing en rampenbestrijding. Nu dreigt het risico van vergaande nationale vormgeving van de politie en regionale vormgeving van de brandweer, stellen zij. Zij vragen of voor brandweer en GHOR niet evenzeer argumenten voor nationale vormgeving gelden.

De opmerking van de leden van de VVD-fractie dat de evaluatie van de Politiewet 1993 nog moet plaatsvinden, moet op een misverstand berusten. Die evaluatie heeft in 2005 plaatsgevonden. Voorts merk ik op dat het voorstel tot wijziging van de Politiewet dat thans voor advies bij de Raad van State ligt, onveranderd uitgaat van regionale politie. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel veiligheidsregio's was nog geen sprake van de hier bedoelde wijziging van de Politiewet 1993. In de memorie van toelichting is dan ook uitgegaan van de toen, en ook heden nog, bestaande organisatie van het politiebestedel. Ik meen overigens dat de in voorbereiding zijnde wijziging van het politiebestedel geen wezenlijk andere verhoudingen schept tussen het politiebestedel enerzijds en de veiligheidsregio's anderzijds. Op grond van dat gegeven zie ik geen reden voor de zorgen die de leden van de VVD-fractie blijkens hun vragen hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen of niet in feite op een «sluipende wijze» de nieuwe bestuurlijke (territoriale) indeling van het binnenlands bestuur vorm wordt gegeven. Immers wanneer zulke essentiële taken als die op het brede terrein van de veiligheid in elkaar worden geschoven, dan is het fundament gelegd voor een nieuwe bestuurlijke indeling van Nederland. Deze leden zijn daar niet op voorhand een tegenstander van, maar een duidelijke beleidskeuze over de gewenste indeling wordt op

deze wijze incrementeel genomen. Het «sluipende» karakter van de herindeling lijkt evident vanwege de mogelijkheid dat de grenzen van de veiligheidsregio's bij algemene maatregel van bestuur (amvb) gewijzigd kunnen worden.

In reactie op vergelijkbare vragen van de leden van andere fracties heb ik reeds aangegeven dat het feit dat enkele regionale indelingen territoriaal congruent worden gemaakt geen aanwijzing is voor het in het leven roepen van een nieuwe bestuurslaag of in de woorden van de leden van de VVD-fractie voor een sluipende bestuurlijke herindeling. Het gaat slechts om het gelijk maken van de werkgebieden van regio's die naast elkaar bestaan, met hun eigen taken, met hun eigen besturen en hun eigen bestuursvorm. Territoriale congruentie is van belang, omdat daarmee een belangrijke voorwaarde wordt vervuld voor de noodzakelijke samenwerking en afstemming tussen de regio's, gelet op de raakvlakken tussen de taken die zij uitvoeren. Dat geldt enerzijds de veiligheidsregio's, de politieregio's en de RAV-regio's, gelet op hun taken in het kader van de rampenbestrijding- en de crisisbeheersing. Dat geldt anderzijds de politieregio's, de veiligheidsregio's en de omgevingsdiensten vanwege de rol van politie en justitie bij de handhaving en de adviestaak van de veiligheidsregio's met betrekking tot bepaalde typen inrichtingen. Ik wijs er daarbij andermaal op dat de bestuurlijke bevoegdheden niet op regionaal niveau worden uitgeoefend maar door de gemeenten respectievelijk de provincies.

Wat betreft de mogelijkheid om de grenzen van de veiligheidsregio's bij amvb te wijzigen, merk ik op dat het uitgangspunt van territoriale congruentie meebrengt dat de schaal van de politieregio's leidend is. Het proces van territoriale congruentie dat zich de afgelopen jaren heeft voltrokken, getuigt daarvan. De in de bijlage bij onderhavig wetsvoorstel opgenomen regio-indeling is dan ook identiek aan die bij de Politiewet 1993. Het voorgaande betekent dat de indeling van de veiligheidsregio's alleen gewijzigd wordt in samenhang én in overeenstemming met wijzigingen in de indeling van één of meer politieregio's. Daarnaast zijn wijzigingen denkbaar die niet de territoriale indeling van een veiligheidsregio als zodanig wijzigen, maar de namen van de tot een regio behorende gemeenten als gevolg van gemeentelijke herindeling of de benaming van een regio. Dergelijke wijzigingen die uitsluitend betrekking hebben op de naamgeving kunnen zonder bezwaar bij amvb worden aangebracht. Tot slot merk ik op dat de voordracht van een amvb tot wijziging van de indeling ingevolge artikel 80 moet worden voorgehangen. Ik meen dan ook dat ook ten aanzien van deze amvb niet kan worden gesproken van een sluipende bestuurlijke herindeling.

Verdeling verantwoordelijkheden op nationaal niveau

De leden van de CDA-fractie wijzen op het Rob-advies «Beter besturen bij rampen» waarin wordt geadviseerd de minister-president wettelijke doorzettingsmacht te geven bij crises, die de verantwoordelijkheid van diverse ministers overstijgt. Zij constateren dat de regering het niet nodig acht dit wettelijk te regelen, maar in materiële zin wel kiest voor meer slagkracht en eenduidigheid bij crisisbesluitvorming op nationaal niveau, analoog aan de werkwijze bij crises op regionaal niveau. In de kabinetsreactie van 8 juli 2009 op dit advies van de Rob wordt de term «intersectorale» crisis gehanteerd. Is dit begrip identiek aan een «nationale crisis», zo vragen de leden van de CDA-fractie. Blijkens die kabinetsreactie gaan de gedachten uit naar het toekennen van de eerste verantwoordelijkheid in geval van een nationale crisis of ramp aan de minister van BZK (c.q. minister van Justitie ingeval van terrorisme), tenzij de minister-president beslist dat hij het MBT voorziet. Deze leden vragen of de regering kan aangeven hoe dit

voorstel zich verhoudt tot de gegroeide praktijk in het (recente) verleden. Zij ontvangen gaarne een nadere uiteenzetting hierover.

De leden van de SP-fractie herinneren aan de toezegging, gedaan bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, om de Kamer te informeren over de uitkomsten van de gesprekken die in de ministerraad worden gevoerd over de beslissingsbevoegdheid van het MBT in crises en of de minister van BZK of de minister-president een doorslaggevende stem heeft als men er niet uitkomt.

Per 26 juli 2009 is het besluit van de minister-president, houdende de instelling van de ministeriële commissie Crisisbeheersing in werking getreden.¹ Een en ander vloeit voort uit de kabinetsreactie op het advies van de Rob «Beter besturen bij rampen» die op 10 juli jl. naar de Tweede Kamer is gezonden. De Rob stelde voor de minister-president wettelijke doorzettingsmacht te geven bij crises die de verantwoordelijkheid van de diverse departementen overstijgen. Het kabinet vindt het niet nodig dit wettelijk te regelen, maar ziet wel de noodzaak van meer slagkracht en eenduidigheid bij crisisbesluitvorming op nationaal niveau. Op lokaal en regionaal niveau is de besluitvorming goed geregeld, zowel wat betreft de verhouding tussen de bestuurslagen als wat betreft de operationele aansturing. Om dat ook op nationaal niveau te regelen heeft het Ministerieel Beleidsteam (MBT), zoals we dat tot voor kort kenden, de status van een ministeriële commissie gekregen – ingevolge artikel 25, eerste lid, van het Reglement van orde voor de ministerraad: de ministeriële commissie Crisisbeheersing – zodat daar ook formele besluitvorming kan plaatsvinden. In een situatie die vraagt om coördinatie van intersectorale crisisbeheersing op politiek-bestuurlijk niveau komt deze commissie bijeen. De commissie is verantwoordelijk voor de voorbereiding, respons en nazorg van intersectorale crises. Vaste leden van de commissie zijn de minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Justitie. Voorzitter van de commissie is de minister van BZK, tenzij de minister-president beslist dat hij voorzitter is. Bij een terroristische dreiging of aanslag is dat de minister van Justitie, tenzij de minister-president beslist dat hij voorzitter is. De samenstelling van de commissie is verder afhankelijk van de aard van de crisis. De minister-president wijst na overleg met de voorzitter per situatie aan welke andere ministers wie het aangaat lid van de commissie zijn. De commissie kan zonnodig bij meerderheid van stemmen besluiten nemen; als de stemmen staken, is de stem van de voorzitter doorslaggevend. De commissie vergaert bij het Nationaal Crisiscentrum, dat ook het secretariaat verzorgt. Het gememoreerde instellingsbesluit is verwerkt in een aangepaste versie van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming die ik op 23 november aan de Kamer heb aangeboden.

In zowel het instellingsbesluit als het handboek is expliciet vastgelegd dat de ministeriële commissie bijeen kan komen in situaties die vragen om intersectorale crisisbeheersing. Een intersectorale crisis is een crisis die meer dan één sector raakt. Denk bijvoorbeeld aan een dierziekte die ook gevolgen heeft voor de volksgezondheid. Een intersectorale crisis is niet per definitie ook een nationale crisis. Er is (pas) sprake van een nationale crisis als de nationale veiligheid in geding is. Dit is aan de orde als de vitale belangen (territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid, sociale en politieke stabiliteit) van de Nederlandse staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Meer operationeel geformuleerd: van een nationale crisis is sprake als grote delen of meerdere sectoren van de Nederlandse samenleving worden bedreigd en daarom een departement overstijgend gecoördineerd optreden van de rijksoverheid noodzakelijk is om de dreiging weg te nemen en/of het effect te beperken. Een nationale crisis is per definitie intersectoraal.

Ten opzichte van de gegroeide praktijk in het (recente) verleden is de instelling van de ministeriële commissie met een formele grondslag een

¹ Staatscourant 24 juli 2009, nr. 11200.

belangrijke stap bij het vergroten van de slagvaardigheid en eenduidigheid in de besluitvorming bij crises en rampen op rijksniveau. De ministeriële commissie is inmiddels meerdere malen geactiveerd in het kader van de (voorbereidingen op de) huidige griepandemie.

3. De witte kolom: GHOR, GGD en Wet publieke gezondheid

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering uiteen te zetten waarom portefeuillehouders publieke gezondheidszorg geen deel uit kunnen maken van het bestuur van de veiligheidsregio. Deze leden menen dat ook aan de bestuurlijke vertegenwoordiging uit het witte veld (GHOR en GGD) ruimte moet worden gegeven om voordelen van meer samenwerking tussen rood, wit en blauw te bereiken en zij verzoeken de regering aan te geven op welke wijze dat gestalte zou kunnen krijgen en welke opvattingen daarover leven bij de betrokken actoren.

Portefeuillehouders publieke gezondheidszorg, meestal wethouders, deel laten uitmaken van het bestuur van de veiligheidsregio's maakt nog niet dat daarmee de witte sector in het bestuur van de regio is vertegenwoordigd. De witte sector bestaat uit een groot aantal organisaties met verschillende bestuurlijke organen. Ook bestuurders of vertegenwoordigers van andere organisaties (bijvoorbeeld nutsbedrijven, vervoersorganisaties, defensie of andere departementen) die van belang zijn voor de aanpak van een ramp of een crisis maken geen deel uit van het bestuur van de regio. Vanuit de witte kolom zijn ook geen geluiden vernomen om wethouders zitting te laten nemen in het bestuur van een veiligheidsregio. Om de afstemming met andere potentiële crisispartners inhoud te geven, is onder andere in de wet bepaald (artikel 15, vijfde lid) dat het bestuur van de regio periodiek overleg voert met deze partners. Voor dit overleg kan het bestuur ook vertegenwoordigers van in de regio gelegen ziekenhuizen uitnodigen.

Om in de regio meer samenhang te krijgen tussen de operationele diensten is in dit wetsvoorstel nog opgenomen dat de directeur GHOR ook deelt uitmaakt van de directie van de in de regio gelegen GGD. In het voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid (32 195) gaat de regering een stap verder. In dit voorstel worden de reguliere GGD-taken en de GHOR-taken onder de verantwoordelijkheid van één directeur publieke gezondheid geplaatst. Een optimale samenhang met de publieke gezondheidszorg wordt daarmee geïntegreerd. Het bestuur van de veiligheidsregio en het bestuur van de regionale GGD zullen gezamenlijk deze directeur benoemen. Via dat wetsvoorstel wordt het bestuur van de veiligheidsregio ook verantwoordelijk voor de voorbereiding op en bestrijding van grootschalige infectieziektenuitbraken. De directeur publieke gezondheid komt daarvoor onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio en treft onder die verantwoordelijkheid de nodige voorbereidingen voor de aanpak van een grootschalige uitbraak van een infectieziekte.

De leden van de PvdA-fractie informeren of de berichtgeving in Binnenlands Bestuur d.d. 10 juli 2009, dat de samenwerking tussen de ziekenhuizen en de GHOR als onderdeel van de veiligheidsregio moeizaam verloopt, juist is. Voorts willen deze leden weten of de cijfers die in hetzelfde artikel genoemd worden over het ontbreken van voldoende beschikbaarheid in de nacht binnen het eerste uur nadat zich een ramp heeft voorgedaan weersproken worden. Zij verwijzen daarbij naar de regio Zeeland waar ondanks de nabijheid van de kerncentrale en het vervoer van schepen met gevaarlijke stoffen over de Westerschelde slechts drie zeer ernstig gewonden binnen één uur in een ziekenhuis terecht kunnen. Deze leden vragen of de regering hun zorgen deelt en

welke maatregelen op korte termijn getroffen kunnen worden om hierin verbetering aan te brengen.

Binnen een regio verloopt de samenwerking tussen de ziekenhuizen en de GHOR, als onderdeel van de veiligheidsregio, over het algemeen goed. In bijna elke regio heeft de GHOR met de ziekenhuizen goede afspraken gemaakt. Afspraken die de veiligheidsregio overstijgen, kunnen in het Regionaal Overleg Acute Zorg (ROAZ) gemaakt worden. Nog niet elke regio participeert in dit overleg. Samen met mijn collega van VWS heb ik de regio's daarop aangesproken. Deze overleggen zijn in meeste van de elf traumaregio's in overleg met de GHOR gestart en kunnen bijdragen aan betere afspraken in het kader van gewondenspreiding. Ook heb ik naar aanleiding van de crash met het toestel van Turkish Airlines samen met mijn collega van VWS bij het Veiligheidsberaad, de VNG, Ambulancezorg Nederland, de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen en de landelijke vereniging van Traumacentra aangedrongen op heldere afspraken, vast te leggen in een landelijk geldend protocol.

Ik deel de zorg van de leden van de PvdA-fractie over de beschikbaarheid van ambulances in de nachtelijke uren, in het bijzonder dat in Zeeland in deze uren slechts beperkte vervoerscapaciteit beschikbaar is. Daarom heeft mijn collega van VWS in het spreiding- en beschikbaarheidsplan 2008 extra ambulancezorg beschikbaar gesteld. Zoals ook aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport van de Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) over het onderzoek naar de GHOR, dient bovenregionale gewondenspreiding aandacht te krijgen in de ziekenhuisrampenopvangplannen. Ik heb hiervoor aandacht gevraagd bij het Veiligheidsberaad en er bij de besturen van de regio's op aangedrongen hier verantwoorde keuzes te maken. Het is echter een verantwoordelijkheid van de zorgsector om het niveau van verantwoorde zorg onder alle omstandigheden te leveren.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of ik kan ingaan op de opmerkingen van VNG, Korpsbeheerdersberaad en Veiligheidsberaad met betrekking tot de GHOR, naar aanleiding van het Besluit veiligheidsregio's. In hun reactie stellen zij dat de taakomschrijving te summier is en dat onvoldoende helder in wet en besluit is opgenomen om welke processen het gaat.

In het voorliggende wetsvoorstel zijn de kerntaken van de GHOR opgenomen die in de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen zijn genoemd. In het concept-Besluit veiligheidsregio's zijn deze nader uitgewerkt.

De kerntaak van de GHOR is het organiseren van zorgverleningsactiviteiten in geval van een ramp of crisis. Deze zorgverleningsactiviteiten kunnen zowel de somatische en de psychosociale zorg betreffen als activiteiten op het gebied van de openbare gezondheidszorg. Het bestuur van de veiligheidsregio zal ter voorbereiding op die taken de nodige voorbereidingen treffen en afspraken maken met alle potentieel betrokkenen. In tegenstelling tot onder de huidige Wet ghor zal het eisenpakket waaraan een goede GHOR-organisatie moet voldoen, nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (amvb). De taakomschrijving is daarmee zeker niet summier en wordt voldoende helder.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de doorzettingsmacht op het gebied van de GHOR. Het wetsvoorstel veiligheidsregio's zou te weinig houvast bieden om sturing te geven op het moment dat interne procedures van zorginstellingen een goede werking van de zorgketen ten tijde van rampen en crises in de weg staan. Ook de leden van de SP-fractie stellen hierover een vraag.

Indien instellingen weigeren mee te werken aan de voorbereiding op de bestrijding van een ramp of calamiteit, dan kan het openbaar bestuur

verdere stappen ondernemen zoals beschreven in artikel 34 van het wetsvoorstel. Als de aanwijzing ook geen uitkomst biedt, dan kan de voorzitter van de veiligheidsregio de minister VWS verzoeken om diens bevoegdheden in te zetten. De minister kan op grond van de Wet toelating zorginstellingen (Wtzi) en op grond van de Kwaliteitswet zorginstellingen bestuursdwang toepassen of een dwangsom opleggen.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of het geografisch onderscheid tussen de veiligheidsregio en de traumaregio mede aanleiding is tot het nog onvoldoende uitgekristalliseerd zijn van de witte kolom in de veiligheidsregio en op welke wijze de uitwerking van die discongruentie te mitigeren is.

De indeling van de traumacentra is ingegeven vanuit de beschikbaarheid van ziekenhuizen met een dergelijke functie, de schaarste daarin met het oog op te leveren traumazorg. De zorg bij rampen en crises is een van de taken in het totale takenpakket van de traumaregio's. Congruentie tussen de veiligheidsregio en de traumaregio zou het theoretisch wellicht makkelijker maken om zaken te regelen van het veiligheidsbestuur met de ziekenhuizen. Om deze reden zijn de buitengrenzen van de traumaregio's nagenoeg gelijk met de buitengrenzen van de veiligheidsregio's. Dit betekent dat een traumaregio één of meerdere gehele veiligheidsregio's omvat. Naar mijn mening biedt dit zeer goede mogelijkheden om met de elf traumacentra goede afspraken te maken. Goede afspraken met zowel veiligheidsregio's als traumacentra en voldoende oefeningen zijn van tevoren te regelen. Dit behoort ook tot de verantwoordelijkheid van de zorginstellingen.

Daarnaast willen deze leden weten of er door de gescheiden verantwoordelijkheden binnen colleges van burgemeester en wethouders voor enerzijds veiligheid en anderzijds gezondheidszorg binnen het veiligheidsbestuur te weinig kennis is van en aandacht voor de witte kolom.

Naar aanleiding van het rapport van de Inspectie OOV «Geneeskundige hulpverlening bij rampen moet beter» over de organisatie van de GHOR heb ik er bij de besturen van de regio's op aangedrongen meer bestuurlijke aandacht te geven aan de contacten met de witte sector. In veel besturen van de veiligheidsregio zien wij ook dat één van de leden portefeuillehouder GHOR is. De portefeuillehouder onderhoudt intensievere contacten met de besturen van de zorginstellingen in de regio en het eigen GHOR/GGD-bureau. Bovendien zijn de portefeuillehouders GHOR verenigd in een landelijk beraad. Zij worden daarbij ondersteund door een professioneel landelijk bureau, gelieerd aan het landelijk bureau van de GGD.

De leden van de SP-fractie vragen om een toelichting op de onderlinge afstemming en beslissingsbevoegdheden in regio's waar directeur GGD en directeur GHOR niet één en dezelfde persoon zijn.

In het voorliggende wetsvoorstel is opgenomen dat de directeur GHOR deel uitmaakt van de directie van de GGD. Al in zestien regio's is de functie van directeur GHOR en directeur GGD gecombineerd. In het voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid (32 195) wordt geregeld dat alle GGD-regio's volledig territoriaal congruent zijn met de politie- en veiligheidsregio's. Tevens wordt in dat voorstel geregeld dat er een directeur publieke gezondheid komt die de functies van directeur GHOR en directeur GGD zal vervangen. Tot inwerkingtreding daarvan geldt dus voor de overige regio's dat afstemming en beslissingsbevoegdheden verlopen via de directeur GHOR die deel uitmaakt van de directie van de GGD. Deze leden vragen ook hoe de inhoudelijke expertise is geregeld als het wetsvoorstel voor de Aanpassingswet veiligheidsregio's wordt aanvaard en de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegdheid krijgt bij de bestrijding van A-ziekten.

Op dit moment zijn de burgemeesters met de bestrijding van A-ziekten belast, wat versnippering van capaciteit en een te laag niveau van voorbereiding in de hand werkt. Gelet op de gemeentegrensoverschrijdende consequenties die uitbraken van infectieziekten behorende tot groep A zullen hebben, alsmede gelet op de mogelijke verstoring van de maatschappelijke en openbare orde als gevolg van een dergelijke uitbraak, is een regionale aanpak van de bestrijding gepast. Daar hoort ook bij dat op dat niveau de voorbereiding ter hand wordt genomen door de GGD onder leiding van het bestuur van de veiligheidsregio. De inhoudelijke expertise bij bestrijding van A-ziekten blijft voor alle duidelijkheid belegd bij de GGD. De GGD ondersteunt dan ook de voorzitter van de veiligheidsregio alsmede het bestuur van de veiligheidsregio en zijn voorzitter bij respectievelijk de bestrijding van infectieziekten behorende tot groep A en de voorbereiding daarop. Met het congruent worden van de GGD-regio's en de veiligheidsregio's wordt ook de inhoudelijke expertise op het territorium van de veiligheidsregio regionaal niveau gewaarborgd.

De leden van de fractie van de SP vragen ook hoe de aanpassing in het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de mogelijkheid tot aansturing door de minister van VWS in geval van een infectieziektecrisis. Zij lezen in het wetsvoorstel van de Aanpassingswet veiligheidsregio's dat de voorzitter van de veiligheidsregio zorg draagt voor de bestrijding van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A, of een directe dreiging daarvan, dat in deze situatie de minister van VWS leiding geeft aan de bestrijding en hij de voorzitter van de veiligheidsregio aanwijzingen kan geven over de te nemen maatregelen.

In het voorstel voor de Aanpassingswet veiligheidsregio's wordt voorzien dat de minister van VWS in plaats van de burgemeesters de voorzitters van de veiligheidsregio's aanwijzingen kan geven in het geval van een (dreigende) uitbraak van een A-ziekte. Het gaat dan om een aanwijzing ter zake van een effectief bestrijdingsbeleid. In het voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid (32 195) zal hij ter zake van de voorbereiding op de bestrijding van een A-ziekte in plaats van de colleges van burgemeester en wethouders de besturen van de veiligheidsregio's aanwijzingen kunnen geven.

De leden van de SP-fractie vragen de regering een reactie op het voorstel van onder meer de Raad van Hoofdcommissarissen om de directeur GHOR, de regionaal brandweercommandant en de korpschef als adviseur deel te laten nemen aan het bestuur van de veiligheidsregio en dit advieswettelijk te verankeren. Voorts vragen zij een reactie met betrekking tot de wijzigingen ten aanzien van de bedrijfsbrandweer, waartoe de bevoegdheid nu bij het college van burgemeester en wethouders ligt, maar ingevolge het wetsvoorstel bij het bestuur van de veiligheidsregio wordt belegd.

Het is aan het bestuur van de veiligheidsregio om te bepalen op welke wijze het zich laat adviseren. In het algemeen geldt dat ambtenaren geen zitting hebben in een bestuur. Mede om die reden is er niet voor gekozen dit wettelijk te regelen.

Met betrekking tot de bedrijfsbrandweer wordt in het wetsvoorstel bepaald dat het aan het bestuur van de veiligheidsregio is om te bepalen dat een bedrijf over een bedrijfsbrandweer dient te beschikken, omdat het bestuur het beste kan overzien of voldoende brandweercapaciteit tijdig beschikbaar kan zijn.

De leden van de SP-fractie vragen – vanuit hun zorg voor de gevolgen van de kwaliteit van de ambulancezorg, de arbeidsvoorwaarden voor het ambulancepersoneel en de mogelijke negatieve consequenties voor de mogelijkheden van integratie van de witte kolom met de andere kolommen in de meldkamer – naar de stand van zaken met betrekking tot de

aanbesteding van de ambulancezorg. Tevens vragen zij hoe zal worden omgegaan met het principe van centrale sturing, bezien vanuit de Waz, en de sturing vanuit de veiligheidsregio.

De minister van VWS heeft naar aanleiding van overleg met de Tweede Kamer op 8 oktober 2009 over de ambulancezorg toegezegd met de sector ambulancezorg in gesprek te gaan over de uitvoering van de Wet ambulancezorg. De minister zal beide Kamers informeren over de uitkomsten van het overleg en hoe hij verder wil gaan met de uitvoering.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de constatering van de Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) deelt dat medische hulpdiensten een grote ramp niet aankunnen. Deze leden stellen dat de nieuwe «Handreiking Samenwerking tussen Huisarts en GHOR» wellicht een goed instrument kan zijn om regionale samenwerkingsverbanden te ondersteunen, en vragen in welke mate dit tegemoet zal komen aan de constatering van de Inspectie OOV.

Ik deel deze weergave van de constatering niet. De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat in geen enkele regio bij een grote ramp voldoende geneeskundige hulpverlening voorhanden is. Met andere woorden: geen enkele regio kan op geneeskundig gebied een grote ramp zelfstandig aan. Dat is iets anders dan te stellen dat de medische hulpdiensten een grote ramp niet aankunnen. Daarom heeft het kabinet in zijn reactie benadrukt dat bovenregionale samenwerking met name op het gebied van de medische hulpverlening van bijzonder groot belang is en er bij de regio's op aangedrongen daar goede afspraken met elkaar over te maken. Tegelijkertijd zien wij in de praktijk de zaken op dit punt vrij goed verlopen. De nieuwe handreiking voor samenwerking tussen huisartsen en GHOR is een bewijs dat de regio's voortgaan de geneeskundige hulpverlening goed te organiseren en dit zal zeker bijdragen aan verbetering van de regionale samenwerkingsverbanden.

4. Verlengd lokaal bestuur en de Wvr

De leden van de CDA-fractie menen dat er zeer goede redenen moeten zijn om te concluderen dat voor de veiligheidsregio's pragmatiek boven gemeentelijke autonomie gaat en dat gemeenten verplicht deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling. Uittreden uit de gemeenschappelijke regeling is voor een gemeente immers niet mogelijk. Zij stellen dat wanneer deze redenen zich voordoen, de aspecten die afdoen aan de positie van de gemeenteraad en de burgemeester in «normale tijden» en tijdens crises zo veel beperkt mogelijk moeten blijven, en voorzieningen getroffen moeten zijn ter borging van democratische legitimatie elders in ons bestel. De positie van de gemeenteraad in beschouwing nemend, constateren deze leden dat de invloed van een individuele gemeenteraad op de besluitvorming in een veiligheidsbestuur gering is. Zo voorziet artikel 10 van het wetsvoorstel slechts in een beperkt aantal momenten waarin de gemeenteraad wordt betrokken, namelijk de vaststelling van het risicoprofiel en het leveren van inbreng voor het beleidsplan. Voorts kunnen zij de voorzitter van de veiligheidsregio mondeling om inlichtingen vragen over zijn rol als bovenlokaal gezag. Tegen besluiten van het veiligheidsbestuur staat bezwaar en beroep bij een administratieve rechter open, hetgeen tot gevolg heeft dat administratief beroep, waarin de Wgr in beginsel voorziet, niet mogelijk is. Deze leden wijzen erop dat de regering bij de behandeling in de Tweede Kamer het standpunt heeft ingenomen dat een beroepsprocedure overbodig is bij «goed collegiaal bestuur» en vragen of een beroepsprocedure wel wenselijk is in geval van een niet goed functionerend bestuur.

Voorts vragen zij de regering de bijzondere redenen te noemen waarom op een aantal terreinen van het wetsvoorstel nadrukkelijk is afgeweken van de principes van de Wgr.

Het wetsvoorstel neemt voor de inrichting van de veiligheidsregio de Brandweerwet 1985, de Wet Ghor en de Wrzo als uitgangspunt. Essentiële onderdelen van de Brandweerwet 1985, de Wrzo en de Wet ghor zijn de verplichte gemeenschappelijke regeling en de hybride financiering van de regio's.

Het voorliggende wetsvoorstel trekt deze lijnen door en heeft daarmee, anders dan gebruikelijk bij gemeenschappelijke regelingen, niet het karakter van vrijwillige samenwerking. In die zin is de gemeentelijke autonomie op dit punt niet absoluut, maar dat is een bewuste keuze om in een adequate rampenbestrijding en crisisbeheersing te voorzien. Gemeenten zijn in veel gevallen te klein om daar zelfstandig in te voorzien. Bij gemeenten bestaat geen weerstand tegen verplichte samenwerking. De VNG heeft geadviseerd om tot een betere rampenbestrijding en crisisbeheersing te komen door verplichte samenwerking in regionaal verband. Het belang van een goed georganiseerde rampenbestrijding en crisisbeheersing maakt het noodzakelijk dat er een landsdekkende structuur is om in aansturing van de rampenbestrijding en crisisbeheersing te voorzien. Ook het Rijk is bij bovenregionale incidenten, waarbij nationale aansturing is vereist, aangewezen op goed georganiseerde rampenbestrijdingsorganisaties. Bij een zo bewuste keuze voor verplichte samenwerking van gemeenten past niet het bieden van mogelijkheden om uit de regionale samenwerking te stappen, of om bij niet welgevallige besluiten de hulp van een andere bestuurslaag in te roepen.

De afwijkingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), waarnaar de leden van de CDA-fractie vragen, zijn in aantal weliswaar beperkt, maar essentieel gelet op de taak waar het bestuur voor staat. Naast het hiervoor al genoemde verplichte karakter van de samenwerking binnen de veiligheidsregio komen specifieke afwijkingen van de Wgr voor in artikel 11 van het wetsvoorstel. Allereerst wordt vastgelegd dat het algemeen bestuur uit burgemeesters bestaat, terwijl artikel 13, eerste lid, Wgr – in combinatie met het zesde lid – de keuze laat uit burgemeester en wethouders. Hiervoor is gekozen om zeker te stellen dat het bestuur van de regio uitsluitend bestaat uit de bestuurders die openbare orde in portefeuille hebben. Verder bepaalt artikel 11 van het wetsvoorstel dat de burgemeester die korpsbeheerder is, voorzitter is van het bestuur van de veiligheidsregio. Hiermee wordt gegarandeerd dat er een personele unie is tussen de voorzitter van het regionale college van politie (dat qua personele samenstelling gelijk is aan het bestuur van de veiligheidsregio) en de voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio. Ten slotte regelt artikel 11, vijfde lid, van het wetsvoorstel dat er bij meerderheid van stemmen wordt beslist, met bij stakende stemmen een beslissende stem van de voorzitter. De Wgr bevat hierover geen dwingende bepaling – en daarom is hier strikt genomen geen sprake van afwijking van de Wgr. Het zou wellicht meer in de geest van de Wgr zijn geweest dit geheel over te laten aan de deelnemers. Niettemin noem ik deze bepaling in dit verband. Er is hier voor regulering gekozen om uit te sluiten dat de besluitvorming in het bestuur stagneert.

Gezien de betrokkenheid van de gemeenteraden en de specifieke regeling rondom de besluitvorming in het veiligheidsbestuur, ben ik van oordeel dat het introduceren van een beroepsprocedure niet gewenst is. Overigens voorziet de Wgr momenteel, anders dan artikel 28 doet vermoeden, niet in administratief beroep, aangezien er sinds de invoering van de Algemene wet bestuursrecht altijd een rechter is aan wie een geschil kan worden voorgelegd (Kamerstukken II 1999/2000, 27 286, nr. 1, p. 14). Zou administratief beroep gewenst zijn, dan zou dat dus afzonderlijk geregeld moeten worden. Ik ben daarvan geen voorstander omdat de samenwerking daardoor eerder wordt verzwakt dan versterkt. Als administratief beroep kan worden ingesteld tegen elk besluit dat een van de deelnemende gemeenten niet bevalt, dan zal het alleen maar tot vertraging van

de besluitvorming leiden en vooral tot ongenoegen over het feit dat bezwaren niet snel gehonoreerd zullen worden. Alleen immers in gevallen waarin een besluit evident onevenredig afbreuk doet aan de belangen van één van de deelnemende gemeenten, zal naar verwachting het bezwaar worden gehonoreerd. Het is immers niet de bedoeling dat het bestuursorgaan dat in administratief beroep oordeelt over het bestreden besluit, op de stoel van het bestuur van de veiligheidsregio gaat zitten. Ik ben dan ook van mening dat het introduceren van administratief beroep niet alleen tot onnodige vertraging in de besluitvorming zal leiden, maar zelfs contra-productief zou kunnen werken. Belangrijker is echter dat een dergelijke voorziening mij onnodig voorkomt omdat de belangen van de gemeenten in de veiligheidsregio niet erg uiteenlopen en de burgemeesters heel goed in staat zullen zijn hun gemeenschappelijke belang te zien. Ik verwacht dan ook zij er samen uitkomen, ook indien de belangen onder omstandigheden niet parallel zouden lopen. Ik wijs hier op de besluitvorming binnen de politieregio's waarbij bij mijn weten nooit gebruik is gemaakt van de beroepsmogelijkheid die in artikel 29 van de Politiewet 1993 is gecreëerd. Indien een gemeenteraad van oordeel is dat een besluit van de regio rechtens niet juist is, dan staat de weg naar de administratieve rechter open. Deze toetst in beginsel marginaal, laat daarmee het bestuur de bestuurlijke ruimte, maar velt wel een oordeel over de rechtmatigheid van een besluit. Ik acht dat een voldoende waarborg tegen onzorgvuldige besluitvorming op regionaal niveau – mocht daarvan beweerdelijk sprake zijn.

Ook de leden van de VVD-fractie hebben bedenkingen bij het gebruikte instrument: de gemeenschappelijke regeling in verplichte vorm. Zij stellen dat de democratische legitimatie via indirecte vertegenwoordiging juist bij de uitvoering van één van de kerntaken van de overheid uiterst zwak is geregeld. Ook constateren deze leden dat wordt gekozen voor een verplicht opgelegde gemeenschappelijke regeling, maar dat de invloed van de afzonderlijke gemeenteraden niet wordt aangepast. Zij vragen of de redenering van de regering dat het inherent aan gemeenschappelijke regelingen is dat door de deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling gezamenlijk genomen besluiten bindend zijn en dat de verwachting er binnen de veiligheidsregio eensgezind zal worden samengewerkt, niet te eenvoudig is, nu er sprake is van verplichte deelname en een gemeente niet uit de gemeenschappelijke regeling kan treden. De leden van de VVD-fractie menen dat de voorgestelde hybride financiering van de veiligheidsregio daar niets aan af doet.

De stelling van de leden van de VVD-fractie dat met de voorgestelde bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio's de democratische legitimatie uiterst zwak is geregeld, onderschrijf ik niet. Het voorliggende wetsvoorstel verplicht tot samenwerking van gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In aanvulling op de bepalingen van deze wet is een aantal voorzieningen getroffen om tot een adequate voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing te komen. Het veiligheidsbeleid is en blijft een taak van de gemeenten. De gemeenteraden kunnen op de in de Wgr geregelde wijze invloed uitoefenen op de gang van zaken in de veiligheidsregio. Zo wordt de ontwerp-begroting aan de gemeenteraden voorgelegd en kunnen zij hun burgemeester bevragen naar diens inbreng in het veiligheidsbestuur. Weliswaar kunnen zij hun burgemeester niet terugroepen omdat hij wettelijk hun vertegenwoordiger in de veiligheidsregio is, de keerzijde daarvan is dat de burgemeester in zijn relatie met de gemeenteraad een groot probleem heeft als een meerderheid daarvan ernstige kritiek heeft op zijn functioneren in de veiligheidsregio. Naast de voorzieningen die de Wgr biedt, geeft het wetsvoorstel de gemeenteraden enkele extra beïnvloedingsmogelijkheden. Het bestuur van de veiligheidsregio overlegt met de gemeenteraden alvorens het risicoprofiel vast te stellen, waarbij de gemeenteraden tevens wordt

gevraagd hun wensen kenbaar te maken omtrent het beleidsplan. Hiermee is naar mijn mening een goed evenwicht gevonden om te komen tot een goede voorbereiding van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de betrokkenheid van gemeenten daarbij.

De leden van de D66-fractie maken een aantal opmerkingen over de gekozen bestuurlijke structuur. Zij hebben begrepen dat de regering de keuze voor verlengd lokaal bestuur in de eerste plaats motiveert met het argument dat daarmee wordt voortgebouwd op een reeds bestaande structuur en in de tweede plaats met het argument dat de zorg voor veiligheid bij uitstek een lokale taak is. Deze leden achten het vanuit de bestuurlijke logica moeilijk te begrijpen dat de regering vervolgens enerzijds stelt dat gemeenten te klein zijn om zich ieder afzonderlijk voor te bereiden op rampen en crises en dat anderzijds schaalvergroting naar regionaal niveau noodzakelijk is om voldoende bestuurskracht en professionaliteit te genereren. Deze leden menen dat vanuit de bestuurlijke hoofdstructuur geredeneerd het toepassen van een Wgr-constructie vanwege de daaraan verbonden bezwaren niet voor de hand ligt: een mistige vierde bestuurslaag met indirecte democratische legitimatie, toename van bestuurlijke drukte, vrijblijvendheid, onvoldoende slagvaardigheid, grote afstand tot gemeenteraden met als gevolg gebrekkige politieke verantwoording en controle, alsmede functionele en institutionele dubbelzinnigheid in de positie van regionale bestuurders. Zij menen dat het juiste antwoord bij problemen van schaal en bestuurskracht ligt in het onderbrengen van de taak en de bevoegdheden naar een algemeen of functioneel bestuursniveau dat wél over de vereiste schaal en bestuurskracht beschikt, in casu in het middenbestuur. Zij menen dat hier mogelijkheden lagen om een flinke stap te zetten naar een volwaardige vorm van regionaal veiligheidsbestuur waarin alle veiligheidsdiensten en functies bijeen worden gebracht. Zij vragen in dat licht om een afweging van de gekozen figuur van verlengd lokaal bestuur in het licht van deze elementen nog eens af te wegen ten opzichte van alternatieve bestuurlijke constructies. Ik acht het niet opportuun in dit stadium naar de voor- en nadelen van alternatieve bestuurlijke constructies te kijken. De keuze voor de intergemeentelijke samenwerkingsvorm is weloverwogen gemaakt en goed gemotiveerd. Deze wordt bovendien door alle betrokken partijen aanvaard. Mij is uit het betoog van de leden van de D66-fractie niet duidelijk geworden waarom zij de redenen van de regering niet overtuigend achten, wél dat zij uitsluitend nadelen verbonden zien aan de «Wgr-constructie».

Dat bevreemdt mij omdat de Wgr een organieke wet is (artikel 135 Grondwet) en het publiekrechtelijke samenwerkingsrecht bevat dat in de bestuurlijke hoofdstructuur beschikbaar is om zaken van gemeenschappelijk belang op een (democratisch) verantwoorde wijze te regelen. Dit publiekrechtelijk samenwerkingsrecht vindt vanouds voornamelijk toepassing tussen gemeenten. Het begrip verlengd lokaal bestuur brengt tot uitdrukking dat samenwerkingsverbanden beleidsmatig en institutioneel zijn geworteld in de (deelnemende) gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontlenuen. Anders gezegd, de Wgr zorgt juist voor een democratische legitimatie, die weliswaar indirect is, maar dat ook behoort te zijn omdat moet worden gewaakt voor verzelfstandiging van deze verbanden.

Voorts is mij uit hun betoog duidelijk geworden dat zij heel andere ambities hebben dan dit kabinet. Behalve dat zij er kennelijk naar streven om de bestuurlijke organisatie in Nederland op nieuwe leest te schoeien, streven zij ook naar grootscheepse veranderingen in de organisatie in het veiligheidsbeleid, getuige hun pleidooi om alle veiligheidsdiensten en functies bijeen te brengen. Het is mijn ambitie de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren. Daarin voorziet het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie vragen voorts of, gezien vanuit de bestuurlijke hoofdstructuur, nog sprake is van verlengd lokaal bestuur, nu autonome beleidsvrijheid van gemeentebesturen door het wetsvoorstel wordt ingeperkt en er sprake is van aangescherpte sturingsmogelijkheden van het Rijk. Zij verwijzen naar de Raad van State, die de aanduiding «verlengd lokaal bestuur» in hoge mate kunstmatig acht, en naar de Raad voor het openbaar bestuur, die constateert dat er feitelijk sprake is van een zelfstandig functioneel bestuursorgaan. Deze leden vragen een reactie op de waarneming dat er in wezen sprake is van een tamelijk hybride model, waarin elementen van verlengd lokaal bestuur en functioneel bestuur geforceerd vervlochten zijn geraakt.

Het voorliggende wetsvoorstel is het instrument om de rampenbestrijding en crisisbeheersing op orde te brengen. Daartoe is samenwerking in regionaal verband tussen gemeenten noodzakelijk en moet een goede aansluiting tussen de veiligheidsregio's onderling en op het nationale niveau gewaarborgd zijn. Vanuit dit perspectief is het nodig om eisen te stellen aan de inrichting van de besluitvormingsprocessen, zowel bestuurlijk als operationeel, binnen de veiligheidsregio's. Daarbij wordt voortgebouwd op de bestaande wetgeving. Het feit dat beleidsvrijheid van gemeentebesturen door het wetsvoorstel wordt ingeperkt en dat is voorzien in sturingsmogelijkheden van het Rijk, ontnemt naar mijn mening aan de bestuursvorm niet het karakter van verlengd lokaal bestuur. Dat het een bijzondere vorm daarvan is, kan echter niet worden ontkend.

5. Democratische legitimatie en verantwoordingsrelatie voorzitter veiligheidsregio

Relatie minister – voorzitter veiligheidsregio

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat eerder in de Tweede Kamer discussie is ontstaan over de aanwijzingsbevoegdheid en doorzettingmacht van de commissaris van de Koningin (cdK), waarbij het woord superburgemeester is gevallen. Dat was niet voor het eerst in de parlementaire geschiedenis. Deze leden brengen graag in herinnering wat de regering hierover in de memorie van antwoord van 9 november 1992 op de Politiewet heeft opgenomen:

«als de wil tot samenwerking niet zou bestaan dan ligt de oplossing in een sterk gecentraliseerd politieapparaat, met een sterke invloed van de rijksoverheid op het beheer over de regionale politie, dan wel in de introductie van de figuur van een superburgemeester die, bekleed met vergaande bevoegdheden op het terrein van het politiebeheer, alleen de dienst uitmaakt in zijn politieregio. Dat toekomstbeeld kan niet de bedoeling zijn van ieder die het goed meent met de Nederlandse politie. Wij kunnen ons niet voorstellen (...) dat enig lid van de Tweede Kamer zich nog sterk zou willen maken voor de figuur van de superburgemeester aan wie de andere burgemeesters in de regio ondergeschikt zouden kunnen zijn» (Kamerstukken II 1992/93, 22 562, nr. 10).

Deze leden concluderen dat het voorstellingsvermogen van de huidige regering groter is dan dat van haar voorganger in 1992. Zij wijzen er op dat de Tweede Kamer zich in 2005 in de motie-Cornielje c.s. heeft uitgesproken over het behoud van de positie van de cdK in de rampenbestrijding. In het voorliggende wetsvoorstel is evenwel gekozen in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis de eenhoofdige leiding met doorzettingmacht toe te kennen aan de voorzitter van een veiligheidsregio. Een burgemeester is voor zijn optreden als opperbevelhebber onder de huidige wetgeving verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad als democratisch gekozen bestuur. Het wetsvoorstel veiligheidsregio's brengt hierin geen verandering. De huidige Wet rampen en zware ongevallen voorziet in geval van een ramp of zwaar ongeval van meer dan plaatselijke betekenis in een aanwijzingsbevoegdheid van de

cdK aan de burgemeesters in de provincie. Hij kan alsdan in de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval voorzien. Verantwoording over zijn optreden legt hij af aan provinciale staten als democratisch gekozen orgaan. In de huidige wetgeving is de verantwoording dan ook geborgd, aldus de leden van de CDA-fractie. In het voorliggende wetsvoorstel kan een gemeenteraad de voorzitter van een veiligheidsregio slechts ontbieden om zijn handelen mondeling toe te lichten, maar een gemeenteraad kan hieraan geen consequenties verbinden. De raad kan besluiten zijn standpunt, door tussenkomst van de cdK, over de besluiten ter kennis te brengen van de minister van BZK. Pas dan ontstaat door het handelen of nalaten van de minister een verantwoordingsmoment aan een gekozen bestuur waaraan consequenties verbonden kunnen worden. De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting op welke wijze de minister van BZK rechtstreeks kan ingrijpen tijdens een crisis van regionale omvang in geval van strijdigheid met rijksbeleid. Zij vragen waarop een dergelijk optreden dan is gebaseerd?

Allereerst merk ik op naar aanleiding van het citaat uit de memorie van antwoord bij de behandeling van de Politiewet 1993, zoals door de leden van de CDA-fractie weergegeven, dat daar het begrip superburgemeester in een andere context en in een andere betekenis aan de orde was. Het navolgende, uitgebreidere citaat laat dat zien. De regering reageerde in de memorie van antwoord «op de vele kritiek die was geleverd op de onwerkbaar situatie die in de regio zou ontstaan, wanneer aan de korpsbeheerder niet voldoende bevoegdheden zouden worden gelaten, wanneer in het regionale college een patstelling zou dreigen, wanneer zich voortdurend tussen korpsbeheerder en hoofdofficier meningsverschillen zouden voordoen, terwijl nog tal van andere Egyptische plagen over het wetsvoorstel worden afgeroepen.» De reactie daarop luidde: «Inderdaad is de nieuwe Politiewet geen bang wetje. Zij gaat ervan uit dat de leden van het openbaar bestuur en het openbaar ministerie in dit land over voldoende gezond verstand beschikken om te begrijpen, dat niet in conflicten of het uitvechten van onderlinge tegenstellingen maar in onderlinge samenwerking hun belang en dat van een goede politiezorg in de regio ligt. De nieuwe wet dwingt ook tot die samenwerking, juist doordat zij betrekkelijk veel vrijheid laat op het niveau van de politieregio. Omdat men er zelf moet zien uit te komen, zal de wil om er ook inderdaad uit te komen worden versterkt. Zou die wil tot samenwerking en zou dat gezond verstand niet bestaan, dan staat elke wetgever machteloos en ligt de oplossing in een sterk gedecentraliseerd politieapparaat, met een sterke invloed van de rijksoverheid op het beheer over de regionale politie, dan wel in de introductie van de figuur van een superburgemeester die, bekleed met vergaande bevoegdheden op het terrein van het politiebeheer, alleen de dienst uitmaakt in zijn politieregio. Dat toekomstbeeld kan niet de bedoeling zijn van ieder, die het goed meent met de Nederlandse politie. Wij kunnen ons niet voorstellen, na eerdere discussies over dit onderwerp, zoals deze onder meer gevoerd zijn bij de Wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebestedel, dat enig lid van de Tweede Kamer zich nog sterk zou willen maken voor de figuur van de superburgemeester, aan wie de andere burgemeesters in de regio ongeschikt zijn.» Uit dit uitgebreidere citaat, dat eindigt met de door de leden van de CDA-fractie weergegeven zinnen, blijkt dat de op samenspraak en samenwerking gebaseerde verhoudingen in de nieuwe Politiewet verdedigd wordt door een tweetal alternatieven te noemen waarvan zij weet dat die bepaald niet als een wenkend perspectief worden gezien: centralisatie van de politie-organisatie met een sterke invloed van de rijksoverheid op het beheer over de regionale politie enerzijds of een concentratie van macht bij de korpsbeheerder (de superburgemeester) die met verregaande bevoegdheden de dienst uitmaakt in de regio en aan wie de andere burgemeesters ongeschikt zijn. Het citaat laat zien dat daarin sprake is van

een superburgemeester op wie die kwalificatie ten volle van toepassing zou zijn geweest. In het met grove pennenstreken geschetste model zou hij de baas worden van de politieregio, daaraan met verregaande bevoegdheden leiding geven en zich niets van de andere burgemeesters behoeven aan te trekken. Daarvan is in onderhavig wetsvoorstel geen sprake. Het bestuur van de veiligheidsregio wordt gevormd door alle burgemeesters uit de regio, waarbij de voorzitter geen bijzondere bevoegdheden toekomen ten aanzien van de door de veiligheidsregio te nemen beslissingen. Ten aanzien van de veiligheidsregio ga ook ik uit van het gezonde verstand van de leden van het bestuur van de veiligheidsregio om te begrijpen dat niet in conflicten of het uitvechten van onderlinge tegenstellingen maar in onderlinge samenwerking hun belang en dat van een goed functionerende brandweezorg, alsmede een goede voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing ligt. Sterker nog, in de politieregio heeft de voorzitter (de korpsbeheerder) een sterkere positie dan in de veiligheidsregio. Mede als gevolg van de omstandigheid dat het openbaar ministerie net als de burgemeesters in de regio gezag heeft over de politie, heeft de korpsbeheerder een wat andere positie dan de overige burgemeesters, omdat hij samen met de hoofdofficier verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de belangrijkste beleidsdocumenten. In de veiligheidsregio is sprake van volledige collegialiteit van bestuur, met dien verstande dat beslissingen met meerderheid van stemmen kunnen worden genomen en dat de stem van de voorzitter de doorslag geeft als de stemmen staken. Bij de uitvoering van de wettelijke taken van de veiligheidsregio heeft de voorzitter geen bijzondere bevoegdheden. Uitsluitend in de zogenaamde warme fase, en dan alleen in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, heeft hij een bijzondere rol en de daarbij behorende bevoegdheden. Die rol en die bevoegdheden zijn dezelfde die de voorzitter van de veiligheidsregio als burgemeester in zijn eigen gemeente ter beschikking heeft als zich daar een ramp of crisis van lokale betekenis voordoet. In die zin is sprake van reguliere bevoegdheden. Het bijzondere is daarin gelegen dat hij deze bevoegdheden bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis van de burgemeesters van de getroffen gemeenten overneemt. Dat is de consequentie van de keuze die, op dringend advies van de Raad van State, is gemaakt voor het werken met eenhoofdig gezag in dergelijke situaties. Die keuze brengt mee dat de burgemeesters van de getroffen gemeenten hun bevoegdheden met betrekking tot de rampenbestrijding en crisisbeheersing verliezen, ongeacht aan wie dat eenhoofdige bovenlokale gezag toevalt. De keuze voor de voorzitter van de veiligheidsregio komt elders in deze beantwoording nog aan de orde. Hier is het nog van belang om er op te wijzen dat de voorzitter van de veiligheidsregio, indien hij als voorzitter van het regionaal beleidsteam (RBT) met het eenhoofdig gezag is belast, verplicht is om de in het RBT vertegenwoordigde burgemeesters te consulteren voordat hij besluiten neemt. Dat zal er in veel gevallen toe leiden dat de voorzitter op basis van eensgezindheid besluiten kan nemen. In de woorden van de Raad van State: «Eenhoofdige gezagsuitoefening laat onverlet dat de gezagsdrager binnen de beschikbare tijd dient te overleggen met alle betrokken functionarissen, maar het ontslaat hem van de verplichting om per se met hen tot overeenstemming te komen.» Eenhoofdig gezag vergroot derhalve de slagvaardigheid zonder dat de zorgvuldigheid daaronder behoeft te lijden. Van niet te onderschatten belang is voorts dat eenhoofdige leiding duidelijkheid schept voor de operationele diensten. Er is een enkelvoudige bevelslijn tussen de voorzitter en de regionaal operationeel leider, terwijl de regionaal operationeel leider op zijn beurt slechts één bestuurlijk aanspreekpunt heeft.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie op welke wijze de regering kan ingrijpen tijdens crises van regionale omvang ingeval

sprake is van strijdigheid met rijksbeleid en waarop een dergelijk ingrijpen dan is gebaseerd, merk ik het volgende op. Het wetsvoorstel kent de volgende fasering in de bevoegdheidsverdeling. Bij een ramp of crisis van plaatselijke betekenis heeft de burgemeester net als thans het geval is het opperbevel. Het is niet mogelijk de burgemeester in een dergelijke situatie van hogerhand beleidsaanwijzingen te geven. Datzelfde geldt voor de voorzitter van de veiligheidsregio indien hij als voorzitter van het RBT optreedt bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Hij treedt op als burgemeester alsof het rampgebied niet doorsneden wordt door gemeentegrenzen. Zodra echter de ramp of crisis meer dan regionale dimensies krijgt, is het mogelijk dat de voorzitter van de veiligheidsregio beleidsaanwijzingen krijgt van de cdK (als rijksorgaan). Dat kan nodig zijn omdat de coördinatie tussen twee veiligheidsregio's dat vergt, het kan ook nodig zijn omdat nationale belangen dat vergen. In het laatste geval strekt de aanwijzing tot de uitvoering van rijksbeleid.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vragen waarom ervoor is gekozen om ten tijde van een ramp de cdK aanwijzingsbevoegdheid te verlenen onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Voorts vragen deze leden waarom de politieke verantwoordelijkheid van de minister van BZK niet is gereserveerd voor rampen en crises op bovenregionale schaal.

De reden om de cdK in het wetsvoorstel als rijksorgaan aanwijzingsbevoegdheden te verlenen, is gelegen in het feit dat de cdK in die hoedanigheid, gegeven zijn positie in de bestuurlijke verhoudingen, een belangrijke bijdrage kan leveren aan de werking van het stelsel. Dat geldt allereerst de koude fase waarin het toezicht niet langer tevens op provinciaal niveau, maar uitsluitend op rijksniveau wordt uitgeoefend. De cdK kan hierbij als verlengde arm van de minister van BZK en in nauwe samenwerking met de Inspectie OOV, die namens de minister van BZK het signalerend toezicht uitoefent, eraan bijdragen dat geconstateerde tekortkomingen in de taakuitvoering van veiligheidsregio's worden weggenomen. De nabijheid van de cdK en zijn kennis van de interbestuurlijke verhoudingen zijn daarvoor van groot belang. Voor de warme fase gelden vergelijkbare overwegingen. Ten aanzien van de vraag waarom de politieke verantwoordelijkheid van de minister van BZK niet is gereserveerd voor rampen en crises op bovenregionale schaal, is het antwoord dat dit in dit wetsvoorstel gebeurt. De bevoegdheid in artikel 42 van het wetsvoorstel om beleidsaanwijzingen te geven ziet op rampen en crises van meer dan *regionale* betekenis. De cdK heeft op grond van artikel 41 ook de bevoegdheid om aanwijzingen te geven in geval van een ramp of crisis van meer dan *plaatselijke* betekenis, maar die bevoegdheid ziet niet op het geven van beleidsaanwijzingen, maar uitsluitend op de samenwerking in het regionaal beleidsteam. Deze laatste aanwijzingsbevoegdheid ligt in het verlengde van de rol die de cdK reeds vervult op basis van de huidige Ambtsinstructie: het bevorderen van de samenwerking tussen bestuurders en functionarissen van verschillende bestuurslagen in zijn provincie.

Verantwoording voorzitter veiligheidsregio in de gemeenteraad

De leden van de CDA-fractie willen graag weten of de regering het standpunt ondersteunt dat een gekozen volksvertegenwoordiging een oordeel moet kunnen geven over de besluitvorming van een voorzitter als opperbevelhebber ten tijde van een crisis en hier consequenties aan moet kunnen verbinden. Zij vragen of de regering een mogelijkheid ziet in een politiek bestuurlijk debat hierover een regionale dimensie te introduceren. Ik ben het met de leden van de CDA-fractie eens dat aan een gekozen volksvertegenwoordiging verantwoording moet worden afgelegd over de besluiten die de voorzitter van een veiligheidsregio als voorzitter van het RBT neemt en dat daaraan consequenties verbonden moeten kunnen

worden. Met dat doel is in het wetsvoorstel voorzien in een verantwoordingsprocedure, waarin gemeenteraden de gelegenheid krijgen om op basis van de door de voorzitter en de betrokken burgemeesters geleverde verantwoordingsinformatie een oordeel te geven over de door de voorzitter genomen besluiten. Die oordeelsvorming, alsmede het oordeel van de cdK over de genomen besluiten, vormen de basis voor een eindoordeel van de minister van BZK, die immers verantwoordelijk is voor de benoeming van de voorzitter van de veiligheidsregio. De minister van BZK is vervolgens jegens het parlement verantwoording verschuldigd met betrekking tot dat eindoordeel en de consequenties die hij daar al dan niet aan verbindt. Voor het introduceren van een regionale dimensie in een politiek bestuurlijk debat hierover zie ik geen mogelijkheden. Er is immers geen regionaal forum, laat staan een regionale volksvertegenwoordiging, dat daarin zou kunnen voorzien.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van antwoord dat de voorzitter van de veiligheidsregio ten overstaan van een gemeenteraad die het oneens met zijn beslissing, mondeling inlichtingen kan worden gevraagd. Die gemeenteraad kan dan de balans opmaken en tot het oordeel komen dat het een onjuiste beslissing was; vervolgens kan de raad zijn oordeel ter kennis brengen van de minister van BZK. Dat zal de raad zeker doen, zo betoogt de regering in de nota naar aanleiding van het nader verslag, als de raad van oordeel is dat er sprake is van een bestuurlijk falen dat niet zonder gevolgen kan blijven voor de voorzitter van de veiligheidsregio. Afgezien van dat dit naar de mening van de leden van de VVD-fractie een paardenmiddel is, is de spagaat waarin de voorzitter van de veiligheidsregio in relatie tot zijn eigen gemeenteraad kan komen te verkeren, niet denkbeeldig. De voorzitter moet in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis belangen afwegen en kan daarvoor wel eens in conflict met zijn «eigen» raad komen. Dat de minister in een dergelijk geval wellicht de voorzitter van de veiligheidsregio in het gelijk stelt zal de lucht tussen zijn «eigen» raad en de burgemeester niet echt kunnen klaren.

Ik meen dat niet valt uit te sluiten dat de door de leden van de VVD-fractie beschreven situatie zich zou kunnen voordoen. Is dat het geval, dan zal dat terug te voeren zijn op de omstandigheid dat de gemeenteraad zijn oordeel op een andere wijze vormt en daarbij een ander perspectief hanteert dan de cdK en de minister van BZK. Het overheersende perspectief van een gemeenteraad is vanzelfsprekend de positie en de belangen van de eigen gemeente, voor de minister van BZK en de cdK is dat een van de belangen naast andere. Ook de voorzitter van de veiligheidsregio die als voorzitter van een RBT besluiten moet nemen bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, zal moeten kunnen abstraheren van de belangen van elk van de afzonderlijke gemeenten, ook die van zijn eigen gemeente. De bestrijding van de ramp of crisis staat voorop. Eén van de redenen om te kiezen voor eenhoofdige leiding is nu juist dat aldus voorkomen wordt dat beslissingen (te lang) uitblijven omdat belangen uiteen blijken te lopen of verschillend worden gewogen. Tegelijkertijd is het, om tot een goed besluit te komen, essentieel dat alle belangen worden ingebracht en dat daarover een gedachtewisseling plaatsvindt. Het is mede om die reden dat het wetsvoorstel voorschrijft dat de voorzitter van het RBT geen besluiten neemt dan nadat hij het RBT daarover heeft geraadpleegd. Ik verwacht overigens dat dit collegiaal overleg in het RBT in de meeste gevallen zal leiden tot consensus over de door de voorzitter te nemen besluiten. Die verwachting is gebaseerd op de overweging dat het een overleg tussen collega's is en zij daarom oog zullen hebben voor de afwegingen die aan de orde zijn. Daarnaast moet niet worden vergeten dat de omstandigheden die zich voordoen vaak in aanzienlijke mate dicteren welke maatregelen nodig zijn. Ik merk ten slotte op dat als de voorzitter op basis van consensus besluiten neemt, iedere burge-

meester afzonderlijk verantwoording kan afleggen in de eigen gemeenteraad en het verantwoordingsproces dus op reguliere wijze kan worden afgewikkeld. Ik kan dus niet uitsluiten dat de door de leden van de VVD-fractie geschetste situatie zich voordoet, maar acht de kans daarop niet groot. Indien het toch gebeurt, dan zij dat zo. De gemeenteraad heeft zijn eigen verantwoordelijkheid. En voor de burgemeester die als voorzitter van de veiligheidsregio belast is met het opperbevel, geldt dat dit een bijzonder element van het vak is.

De leden van de SP-fractie merken op dat er door diverse partijen vraagtekens zijn gezet bij de democratische controlemogelijkheden op de besluiten van (de voorzitter van) het bestuur van de veiligheidsregio. Zij vinden daarom artikel 40, derde lid, van het wetsvoorstel dat bij amendement in het wetsvoorstel is opgenomen van wezenlijk belang. In dat artikel is de mogelijkheid is opgenomen dat indien een gemeenteraad daarom verzoekt de voorzitter van de veiligheidsregio in betreffende gemeenteraad mondelinge inlichtingen verstrekt over de besluiten zoals genomen in geval van een ramp of crisis (artikel 40, eerste lid). De vraag is echter of voor een uitdijend takenpakket van een bestuur van een veiligheidsregio hiermee de democratische controlemogelijkheden in dit wetsvoorstel voldoende zijn. Graag ontvangen deze leden een reactie. Zoals de leden van de SP-fractie zelf opmerken heeft artikel 40, derde lid, betrekking op het verantwoordingsproces na afloop van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis waarin de voorzitter van de veiligheidsregio in zijn hoedanigheid van voorzitter van het regionaal beleids-team (RBT) als eenhoofdig gezag besluiten heeft genomen. Ik ben het met deze leden eens dat deze verantwoordingsprocedure van wezenlijk belang is. Artikel 40, derde lid, maakte daarom reeds deel uit van het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer is ingediend. In het ingediende wetsvoorstel was bepaald dat de voorzitter van de veiligheidsregio in een gemeenteraad mondelinge inlichtingen moet verschaffen over de door hem genomen besluiten, in het geval de burgemeester van de desbetreffende gemeente in het RBT schriftelijk tegen dat (voorgenomen) besluit bezwaar had doen aantekenen. De beperking tot het geval waarin de burgemeester zich in het RBT tegen het voorgenomen besluit had verzet, was opgenomen omdat indien het besluit met zijn instemming wordt genomen, de burgemeester dat besluit tot het zijne maakt en hij over dat besluit dus op de reguliere wijze verantwoording kan afleggen in zijn eigen gemeenteraad. Het amendement waarop de leden van de SP-fractie doelen, strekte ertoe de inlichtingenplicht van de voorzitter van de veiligheidsregio te verbreden en de gemeenteraden van alle getroffen gemeenten het recht te geven mondeling inlichtingen te krijgen van de voorzitter over zijn besluiten, ongeacht de opstelling van de burgemeester in het RBT. Wat de leden van de SP-fractie bedoelen met een uitdijend takenpakket voor het bestuur van de veiligheidsregio is mij niet duidelijk. Ik merk daarbij op dat de verantwoordingsprocedure waarvan artikel 40, derde lid, deel uitmaakt niet ziet op de wettelijke taken van de veiligheidsregio. Die wettelijke taken zijn te vinden in artikel 10 van het wetsvoorstel en hebben kort gezegd betrekking op de brandweerzorg en de voorbereiding op de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De besluitvorming daarover vindt plaats volgens het stelsel van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De taak van de voorzitter van de veiligheidsregio om bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis als eenhoofdig gezag op te treden is geen taak wettelijke taak van de veiligheidsregio maar een bijzondere taak die de wet hem als voorzitter van de veiligheidsregio toekent. Dat is ook de reden waarom voor het afleggen van verantwoording daarover bijzondere voorzieningen zijn getroffen.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vragen of het voorstel op het punt van de voorzitter van de veiligheidsregio staatsrech-

telijk gezien een vreemde (unieke?) figuur introduceert, namelijk van een burgemeester die een uitzonderlijke positie inneemt ten opzichte van collega's in dezelfde veiligheidsregio. Hoe ziet de regering de verantwoordingspositie van deze burgemeester tevens voorzitter van de veiligheidsregio indien de gemeenteraad van een andere dan zijn eigen gemeente hem ter verantwoording zou roepen? Zij vragen of het enig effect zou hebben wanneer deze gemeenteraad een motie van wantrouwen zou aannemen.

Met het toekennen van eenhoofdig gezag bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis aan de burgemeester die de voorzitter van de veiligheidsregio (tevens korpsbeheerder) is en die in die hoedanigheid een aantal bevoegdheden van de burgemeesters van de getroffen gemeenten overneemt, introduceert het wetsvoorstel inderdaad een bijzondere figuur. Het is om die reden dat het wetsvoorstel tevens voorziet in bijzondere voorzieningen voor een ordentelijk verantwoordingsproces, waarin de opvattingen van alle betrokken organen tot uitdrukking kunnen worden gebracht en kunnen worden betrokken bij het door de minister van BZK te vellen eindoordeel over de vraag of de voorzitter van de veiligheidsregio in die hoedanigheid naar behoren heeft gefunctioneerd. De gemeenteraden hebben daarin een belangrijke rol. Zij kunnen de voorzitter van de veiligheidsregio mondelinge inlichtingen vragen over de door hem genomen besluiten. Mede op basis daarvan kunnen zij een oordeel geven over die besluiten en hun oordeel via de cdK ter kennis brengen van de minister van BZK. Het aannemen van een motie van wantrouwen heeft in de verhouding tussen deze gemeenteraden en de voorzitter van de veiligheidsregio geen politieke betekenis, als het niet de eigen burgemeester betreft. Het is niet aan elk van de afzonderlijke gemeenteraden om een eindoordeel te geven of de voorzitter van de veiligheidsregio als eenhoofdig gezag juist heeft gehandeld. Dat ligt ook niet in de rede in de hier aan de orde zijnde situatie waarin de ramp of crisis meerdere gemeenten treft. Een gemeenteraad zal zijn negatieve oordeel dus op een andere wijze (dan via een motie van wantrouwen) tot uitdrukking moeten brengen, op een zodanige wijze dat de minister van BZK dat in zijn afwegingen kan betrekken.

Democratische legitimatie veiligheidsregio

De leden van de PvdA-fractie vragen of de omstandigheid dat de geografische éénheid van de veiligheidsregio kennelijk een bruikbare indeling is voor vraagstukken rond veiligheid in de meest brede zin van het woord, een reden zou kunnen zijn om te bezien of, weliswaar op termijn, toegevoegd kan worden naar een democratische legitimatie die past bij de nieuwe geografische werkelijkheid van de veiligheidsregio. De veiligheidsregio is een nieuwe extra (burgemeesters)bestuurslaag, waarbij het enigszins gekunsteld is om van verlengd lokaal bestuur te spreken, gelet op de verdeling van bevoegdheden en de geringe mogelijkheid tot beïnvloeding van de afzonderlijke gemeenteraden. Nu in de veiligheidsregio het bestuur gevormd wordt door de burgemeesters, de besluiten bij meerderheid van stemmen genomen worden en de voorzitter van de veiligheidsregio de korpsbeheerder is, wordt de afstand tot de democratisch gekozen organen in het zogenaamde verlengde lokale bestuur alleen maar vergroot. Naar het oordeel van de leden van de fractie van de PvdA moeten de nadelen daarvan onderkend en niet al te gemakkelijk weerlegd worden met verwijzing naar het onvoldoende oppakken van gemeenteraden van hun rol, zoals de regering deed bij de behandeling in de Tweede Kamer. Zij vragen of de regering het met de leden van de fractie van de PvdA eens is dat verder nagedacht moet worden over een versterking van de democratische legitimatie en of dat dat betrokken kan worden bij het ontwikkelingsperspectief voor de veiligheidsregio op de middellange termijn.

Ik meen dat het takenpakket van de veiligheidsregio's niet vraagt om een eigen rechtstreekse democratische legitimatie. Het gaat hier om een beperkt aantal taken die weliswaar van groot belang zijn omdat zij liggen op het terrein van de veiligheidszorg, maar goed beschouwd uitsluitend ondersteunend zijn aan de veiligheidszorg die onder gemeentelijke verantwoordelijkheid gestalte moet krijgen. Anders gezegd, de veiligheidsregio vervult belangrijke taken maar heeft weinig bevoegdheden. De veiligheidsregio voert geen zelfstandig veiligheidsbeleid. Politisering van de besluitvorming in de veiligheidsregio via verkiezingen lijkt me daarom weinig zinvol. Ik zie de veiligheidsregio dan ook niet als een bestuurslaag in wording. Een rechtstreeks gekozen veiligheidsregio zou bovendien betekenen dat de band met de gemeenten waarvoor de veiligheidsregio bedoeld is, wordt doorgesneden.

Wel ben ik het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de afstand tot de lokale democratisch gekozen organen, net als bij alle andere samenwerkingsverbanden, een punt van aandacht is. Dat is een zaak van alle betrokkenen.

Democratische controle

De leden van de fractie van D66 maken zich met betrekking tot het stelsel van de politieke verantwoordelijkheid en democratische controle grote zorgen over de gevolgen van de politieke keuze voor verlengd lokaal bestuur. Zij vragen de regering op de volgende opmerkingen te willen reageren. Het afleggen van verantwoordelijkheid door bestuurders aan een volksvertegenwoordigend orgaan is een hoeksteen van democratisch bestuur en vormt als zodanig een basisprincipe van ons staatsrecht. Democratische legitimatie en politieke controle vormen echter een fundamenteel en structureel probleem van bestuurlijke samenwerkingsfiguren. Dat geldt overigens ook voor vormen van functioneel bestuur. Men kan dat tekort vervolgens verschillend wegen, maar een veiligheidsregio met een publieke kerntaak als de veiligheidszorg en met bevoegdheden van eenhoofdige doorzettingsmacht van benoemde bestuurders, vraagt een transparant en effectief verantwoordelijkheidssysteem. De aan het woord zijnde leden achten het in het voorstel opgenomen regime complex, ondoorzichtig, ineffectief en ondemocratisch. Het aangenomen amendement-Van Raak (Kamerstukken II 2008/09, 31 117, nr. 13) bevestigt deze waarneming eerder dan dat het als een verbetering kan worden beschouwd.

In de eerste plaats kent de reguliere verantwoording van burgemeesters aan de gemeenteraden over hun handelen en aandeel in de besluitvorming met betrekking tot de veiligheidsregio een bijzondere dynamiek. Op zichzelf genomen zijn er immers, anders dan in de relatie met de wethouders, geen directe mogelijkheden politiek ontslag te verlenen. De regeling van artikel 61 b, tweede lid, Gemeentewet maakt het echter mogelijk de burgemeester indirect via een aanbeveling aan de minister tot ontslag te dwingen wegens verstoorde verhoudingen. Dit gegeven maakt burgemeesters kwetsbaar. Om te voorkomen dat men wordt getroffen door een negatief oordeel van de raad zullen burgemeesters de neiging hebben al snel op zijn minst pro forma via een in het wetsvoorstel mogelijk gemaakte schriftelijke aantekening bezwaar te maken tegen besluiten van de voorzitter. Een dergelijk handelen kan vervolgens de verhoudingen in de veiligheidsregio onder druk zetten en de samenwerking bemoeilijken. Dat de regering blijkbaar een andere inschatting maakt van mogelijk risicovol gedrag van burgemeesters (Kamerstukken II 2008/09, 31 117, nr. 9, p. 23) is wellicht ingegeven door specifieke opvattingen over het functioneren van korpsbeheerders, maar stelt deze leden niet zonder meer gerust. Zij zouden graag een nadere toelichting ontvangen.

In de tweede plaats heeft de voorzitter van de veiligheidsregio daarnaast weliswaar een inlichtingenplicht richting de betrokken raden, maar deze is

zeer vrijblijvend. De enige sanctiemogelijkheid voor een gemeenteraad is het ter kennis aan de minister brengen van een negatief oordeel. De minister beslist uiteindelijk als vertegenwoordiger van de Kroon over de aanstelling van de voorzitter, waarbij de mogelijke inschakeling daarbij van de in het verband van de veiligheidsregio nauwelijks over een positie beschikkende cdK een wonderlijk element is. In wezen speelt het gehele verantwoordingsproces zich volgens eeuwenoude Nederlandse tradities grotendeels af binnen de kringen van benoemde ambtsdragers en hebben de democratisch gekozen organen die normaliter het primaat hebben en de eindverantwoordelijkheid dragen slechts een marginale rol.

Typerend voor de opstelling van de regering achten de leden van de D66-fractie de constatering dat de uitoefening van het eenhoofdige gezag op bovenlokaal niveau naar zijn aard het belang van de afzonderlijke gemeenten ontstijgt (Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, p. 45). Deze verklaring bevat een hoog centralistisch gehalte en illustreert dat de lokale invalshoek als basis voor regionaal veiligheidsbeleid meer wordt gepre-dikt dan gepraktiseerd. Paradoxaal in dit verband is de opmerking van de regering dat de regeling verdedigbaar is vanwege het uitgangspunt dat lokale gezagsbevoegdheden door een lokale bestuurder (burgemeester) worden uitgeoefend en dat de verantwoording daarover primair in de betrokken gemeenteraden plaatsvindt (Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 6, p. 30). Niet alleen door de leden van de D66-fractie is bij herhaling gewezen op de slechts formele invloed van het lokaal bestuur en de gebrekkige democratische legitimatie en controle op regionaal niveau. Het is voor de aan het woord zijnde leden dan ook moeilijk te begrijpen waarom de regering meent in het licht van dit democratische tekort een voor de gezagsuitoefening op bovenlokaal niveau ordelijk en verantwoord systeem te hebben ontwikkeld (Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 6, p. 30). Die conclusie kan hooguit worden getrokken op basis van de – politieke – vooronderstelling dat met de gekozen figuren van verlengd lokaal bestuur en benoemde voorzitter een optimaal stelsel is ontworpen. Andere bestuurlijke modaliteiten die een adequater verantwoordings-systeem mogelijk zouden maken vinden blijkbaar geen genade bij de rege-ring. Commissarissen van de Koningin zijn naar het oordeel van de rege-ring immers minder geschikt om leiding te geven aan de regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing dan korpsbeheerders, en de provinciale staten hebben in vergelijking met gemeenteraden minder ervaring met de controle op de uitoefening van gezagsbevoegdheden en zullen zich afstandelijker opstellen (Kamerstukken II 2007/08, 31 117, nr. 6, p. 29). Dat is een belangwekkende veronderstelling, die overigens wat betreft de leden van de fractie van D66 wel een nadere toelichting vraagt. Het zou bijvoorbeeld interessant zijn te weten in hoeverre raden op dit punt over meer kennis en expertise beschikken en of zij ook daadwerkelijk actief en effectief opereren.

De leden van de D66-fractie stellen dat de democratische legitimatie en politieke verantwoording een fundamenteel en structureel probleem van bestuurlijke samenwerkingsfiguren vormen en achten dat probleem kennelijk in dit concrete geval in het bijzonder aanwezig. Zij wijzen erop dat sprake is van een veiligheidsregio met een publieke kerntaak als de veiligheidszorg en met bevoegdheden van eenhoofdige doorzetting-smacht van benoemde bestuurders. Ik meen dat deze twee punten geen bezwaar vormen voor de gekozen constructie omdat ik het eerste punt anders weeg en het tweede anders beoordeel.

Het is juist dat de veiligheidsregio's belangrijke taken gaan vervullen op het terrein van de veiligheidszorg. Dat deze taken zich niet zouden lenen voor intergemeentelijke samenwerking omdat veiligheidszorg een publieke kerntaak is, zie ik echter niet. De taak van de regio's is om voor-zieningen in stand te houden ten dienste van het veiligheidsbeleid van de deelnemende gemeenten. De veiligheidsregio moet zorgen voor een

adequate organisatie van bepaalde aspecten van de veiligheidszorg die in elke gemeente beschikbaar moeten zijn die, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, worden verzorgd. De veiligheidsregio vervult derhalve belangrijke taken maar heeft weinig bevoegdheden, nu zij niet zelf veiligheidsbeleid voert maar het gemeentelijke veiligheidsbeleid ondersteunt. De belangrijkste bestuurlijke bevoegdheden liggen dus primair op gemeentelijk niveau en blijven daar ook. De burgemeesters die op lokaal niveau belangrijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben en onder wiens gezag de hulpdiensten functioneren, werken in de veiligheidsregio samen zodat zij bij het uitoefenen van hun lokale verantwoordelijkheden door de veiligheidsregio zo goed mogelijk worden ondersteund. Van een verschuiving van belangrijke verantwoordelijkheden voor de veiligheidszorg van de gemeenten naar de regio is dus geen sprake.

Ten aanzien van het tweede punt dat de leden van de D66-fractie noemen, merk ik op dat het afleggen van verantwoording over het uitoefenen van het bovenlokaal gezag door de voorzitter van de veiligheidsregio niet plaatsvindt in de veiligheidsregio, maar dat daarvoor in het wetsvoorstel bijzondere voorzieningen zijn getroffen. De keuze voor de introductie van het bovenlokaal gezag staat los van de keuze de veiligheidsregio in te richten als verlengd lokaal bestuur. Het komt mij dan ook onjuist voor om negatief over de samenwerkingsvorm te oordelen, op grond van bezwaren tegen de invulling van het bovenlokaal gezag, zoals deze bij de leden van de D66-fractie leven.

Hoewel de praktijk dat uiteraard zal moeten uitwijzen, deel ik niet de verwachting van de leden van de D66-fractie dat burgemeesters, om te voorkomen dat zij getroffen zullen worden door een negatief oordeel van de raad, de neiging zullen hebben om op zijn minst pro forma bezwaar te maken tegen besluiten van de voorzitter. Allereerst stel ik vast dat de situatie waarin zich een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis voordoet, niet vaak voorkomt. Dat maakt het extra moeilijk om op voorhand al uitspraken te doen over mechanismen die in een dergelijke situatie, die elke keer weer anders is, zullen werken. Veel is bovendien afhankelijk van de aard van de situatie, de mate van hectiek en de mate waarin de betrokkenen op elkaar zijn ingespeeld. In de tweede plaats zullen de feitelijke omstandigheden en het verloop van de gebeurtenissen in dergelijke situaties in overwegende mate dicteren, zeker in eerste instantie, welke operationele inzet noodzakelijk is en welke maatregelen moeten worden getroffen. De sturing die door de bestuurder die met het opperbevel is belast wordt gegeven, moet derhalve niet worden overschat. Het gaat bij de keuze voor eenhoofdig gezag niet alleen om het in één hand leggen van bestuurlijke beslissingsbevoegdheid. Het gaat er ook om dat de operationele diensten respectievelijk degene die met de regionale operationele leiding is belast, een eenduidige en enkelvoudige lijn naar het bestuur heeft, zodat hij zich kan vergewissen van bestuurlijke dekking en bestuurlijke relevante informatie kan doorgeven. In de derde plaats is de voorzitter van de veiligheidsregio gehouden de burgemeesters van de betrokken gemeenten te consulteren. Dat is met name van betekenis bij gezagsbeslissingen die een bestuurlijke afweging vragen. Juist dan is echter eenhoofdig gezag van belang omdat uiteindelijk, na afweging van de relevante belangen en de uitwisseling alle argumenten in het RBT, de knoop moet worden doorgemaakt. Ik wijs er daarbij nog op dat de mogelijkheid om schriftelijk bezwaar te doen aantekenen tegen een voorgenomen besluit van de voorzitter alleen kan worden gegrond op de overweging van de betrokken burgemeester dat het voorgenomen besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt (artikel 39, vierde lid, laatste volzin). Dat betekent enerzijds dat zulks niet snel aan de orde zal zijn, aangezien het impliceert dat er sprake is van een onevenwichtig besluit. Anderzijds wordt daarmee recht gedaan aan het reële belang waarvoor

een burgemeester zich in het overleg sterk mag maken, ook met het oog op het afleggen van verantwoording in zijn eigen gemeenteraad. Naar mijn mening kan het maken van pro forma bezwaar dan ook bepaald geen automatisme zijn, enkel en alleen om gevrijwaard te blijven van een negatief oordeel van de raad.

Met de constatering dat de uitoefening van het bovenlokaal gezag naar zijn aard het belang van de afzonderlijke gemeenten overstijgt wordt slechts tot uitdrukking gebracht dat bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis maatregelen niet langer op grond van een eigen afweging van de omstandigheden in elk van de betrokken gemeenten kunnen worden genomen. De maatregelen moeten worden genomen op grond van een beoordeling van de omstandigheden in het hele getroffen gebied, zonder acht te slaan op de toevallige omstandigheid dat het gebied doorsneden wordt door gemeentegrenzen. Met centralisme heeft dit niets te maken en de opmerking van de leden van de D66-fractie dat de lokale invalshoek als basis van het regionale veiligheidsbeleid meer wordt gepredikt dan geïmplementeerd, doet dan ook geen recht aan de inhoud van het wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie doen het voorkomen alsof de keuze voor verlengd lokaal bestuur afbreuk doet aan de uitoefening van gezagsbevoegdheden door de burgemeester en de controle daarop door de gemeenteraden. De introductie van bovenlokaal gezag beoogt een eenduidige bevelsstructuur in het leven te roepen met een zo groot mogelijke betrokkenheid van het lokale gezag, waardoor zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan het belang van lokale verantwoording. De burgemeester blijft bij een ramp of crisis van plaatselijke betekenis exclusief belast met het gezag en is over de uitoefening daarvan verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad. Alleen bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis gaan bevoegdheden over naar de voorzitter van de veiligheidsregio. De burgemeesters van de getroffen gemeenten worden echter bij de uitoefening daarvan nauw betrokken, zodat de besluiten die op basis van overeenstemming in het RBT worden genomen, aan hen kunnen worden toegerekend en daarover door hen zelf in de eigen gemeenteraad verantwoording kan worden afgelegd. Het is in dat geval niet noodzakelijk dat de voorzitter van de veiligheidsregio afzonderlijk in de gemeenteraden verantwoording komt afleggen over de besluiten die hij als voorzitter van het RBT, in overeenstemming met de opvattingen van de betrokken burgemeesters heeft genomen. Zoals ik eerder heb opgemerkt acht ik het feit dat de leden van de D66-fractie zich keren tegen de samenwerkingsvorm vanwege de keuze voor de invulling van het bovenlokaal gezag, een vermenging van twee discussies. Daarnaast vraag ik mij af waarom deze leden zich tegen die invulling keren door het verwijt van centralisme te maken. Aannemende dat deze leden aanvaarden dat er een bovenlokaal gezag wordt geïntroduceerd, dan doet dat per definitie een zekere afbreuk aan de positie van de gemeenteraden. De keuze voor de voorzitter van de veiligheidsregio doet dat echter zo min mogelijk. Doordat vastgehouden wordt aan het uitgangspunt dat de gezagsfunctie door een burgemeester wordt vervuld, is het tevens mogelijk voorzieningen te treffen die de betrokkenheid van de gemeenteraden bij het afleggen van verantwoording mogelijk maken, althans in die gevallen dat de voorzitter van de veiligheidsregio in zijn hoedanigheid van voorzitter van het RBT heeft gemeend zijn oordeel boven dat van een of meer betrokken burgemeesters te moeten stellen. De voorzieningen die het wetsvoorstel bevat bieden de gemeenteraden van de betrokken gemeenten de gelegenheid de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording te laten afleggen en leggen het eindoordeel over de vraag of de voorzitter naar behoren heeft gehandeld bij het orgaan dat verantwoordelijk is voor de benoeming van de voorzitter van de veiligheidsregio, de minister van BZK. Ik meen dat daarmee aan reële eisen van democratische legitimatie en politieke controle is voldaan voor de naar verwachting

zelden voorkomende situaties dat de voorzitter van de veiligheidsregio, in zijn hoedanigheid van voorzitter van het RBT, een besluit neemt bij de uitoefening van het bovenlokaal gezag terwijl er een diepgaand verschil van mening is met één of meer in het RBT zitting hebbende burgemeesters.

Het is in dat geval uiteindelijk de minister van BZK die de betrokken burgemeester als korpsbeheerder en voorzitter van de veiligheidsregio voor benoeming heeft voorgedragen, die oordeelt of hij zich naar behoren van zijn taak heeft gekweten en zo dat niet het geval is geweest, daar consequenties aan kan verbinden. Over dit oordeel en de vraag of dit tot consequenties heeft geleid is de minister van BZK verantwoording verschuldigd aan het parlement.

Zoals de leden van de D66-fractie terecht opmerken meen ik dat het voorliggende voorstel de voorkeur verdient boven andere modaliteiten, bijvoorbeeld de modaliteit waarin de cdK wordt belast met het bovenlokaal gezag. In antwoord op de vraag van deze leden naar een nadere toelichting op de veronderstelling dat provinciale staten zich afstandelijker (dan gemeenteraden) zouden opstellen als zij in die modaliteit de cdK zouden controleren en of de raden op dit punt over meer kennis en expertise beschikken en of zij ook daadwerkelijk actief en effectief opereren, merk ik het volgende op. Deze veronderstelling is gebaseerd op de overweging dat gemeenteraden daarmee ervaring hebben omdat de burgemeester de (wettelijke) portefeuille beheert als het gaat om de handhaving van de openbare orde en de openbare veiligheid. Voorts is daarbij essentieel dat het gaat om de gebeurtenissen op gemeentelijk grondgebied en die daarom de lokale gemeenschap diep raken. Voor provinciale staten geldt een andere werkelijkheid. De cdK heeft geen reguliere bevoegdheden inzake de openbare orde en veiligheid. Provinciale staten hebben dus geen ervaring met de controle op de uitoefening van dergelijke bevoegdheden. In de tweede plaats gaat het bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis om een gebeurtenis die enkele gemeenten treft, niet de hele provincie. Het lijkt me niet vreemd om te veronderstellen dat ook dit implicaties heeft voor de wijze waarop provinciale staten naar gebeurtenissen kijken en hun taak invullen.

6. De afbakening van de begrippen «lokaal, meer dan plaatselijke betekenis en bovenregionaal»

De leden van de CDA-fractie stellen, met verwijzing naar wat daarover door de regering in de Tweede Kamer is gezegd, dat de regering veronderstelt dat op het moment dat de voorzitter van de veiligheidsregio het RBT bijeenroept, dit impliciet van rechtswege een besluit is dat gezaghebbend bepaalt dat er sprake is van een bovenlokale ramp of crisis en dat de taken en bevoegdheden die de burgemeester bij wet zijn toegekend, overgaan naar de voorzitter. Een op het oog eenduidige en pragmatische benadering, die echter een omkering van zaken voorstelt, zo stellen deze leden. Immers, het gegeven dat een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis is, is juridisch bepalend voor de bevoegdheidstoedeling tussen burgemeester en voorzitter van de veiligheidsregio en niet de beslissing van de voorzitter tot het bijeenroepen van het RBT. Zij vragen of deze redenering juist is.

Ik meen dat de redenering van de leden van de CDA-fractie niet juist is. De redenering gaat er namelijk van uit dat het al dan niet aanwezig zijn van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis «een gegeven» is en dat dit gegeven juridisch bepalend is voor de bevoegdheidsverdeling. Gegevens of feiten als zodanig kunnen niet bepalend zijn. Iemand moet vaststellen of zich bepaalde feitelijke gebeurtenissen of omstandigheden voordoen, in casu of er sprake is van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Dat is de verantwoordelijkheid van de voorzitter

van de veiligheidsregio. Alleen hij is bevoegd om dat bestuurlijk oordeel te vellen. Dat doet hij op een voor iedereen kenbare wijze door het RBT bijeen te roepen, waarmee voor iedereen tevens duidelijk is dat de hier relevante bevoegdheden van de burgemeesters van de getroffen gemeenten op hem overgaan. Zo wordt voorkomen dat discussie gaat ontstaan over de vraag of de feitelijke omstandigheden de vaststelling rechtvaardigen dat er sprake is van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis en dat pas na afronding van die discussie bevoegdheden kunnen overgaan. Dat roept herinneringen op aan de discussie die in het verleden wel gevoerd is over de rampverklaring. Ik wijs in dit verband ook op de herziening van de noodwetgeving die begin jaren negentig heeft plaatsgevonden, o.a. ten aanzien van de daarin gehanteerde terminologie. In de verschillende noodwetten werden voor de buitengewone rechtstoestanden die op basis daarvan konden worden afgekondigd allerlei termen gebruikt die onder woorden probeerden te brengen welke omstandigheden zich zouden moeten voordoen om inzet van de in die wetgeving neergelegde buitengewone bevoegdheden te rechtvaardigen. Bij die herziening is ervoor gekozen om in alle noodwetten dezelfde formulering («Ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, kunnen ... etc.») te gebruiken en daarmee tot uitdrukking te brengen dat het daarbij om een bestuurlijk oordeel gaat en niet om een juridische kwalificatie van de zich voordoende feitelijke omstandigheden. Het gaat er uiteindelijk om of de omstandigheden de inzet van bepaalde bevoegdheden vereisen. Dat geldt ook voor de situatie waarin sprake is van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Daar gaat het om het oordeel of de concrete omstandigheden maatregelen vragen die gemeentegrensoverschrijdend zijn. Dat oordeel is aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Blijkt dat oordeel voorbarig of niet langer juist, dan kan hij door ontbinding van het RBT zijn betrokkenheid beëindigen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de afbakening van de begrippen lokaal en bovenlokaal. Zij vragen of, wanneer bij een bovenlokale ramp of crisis het gezag is overgegaan naar de voorzitter, de burgemeester bevoegd blijft voor plaatselijke ordeverstoringen die op hetzelfde moment plaatsvinden.

In artikel 39, eerste lid, van het wetsvoorstel is opgenomen dat de voorzitter bij uitsluiting bevoegd is toepassing te geven aan de in dat artikel genoemde bevoegdheden ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten. De zinsnede «ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de betrokken gemeenten» brengt tot uitdrukking dat de bevoegdheid van de voorzitter daartoe beperkt is. Voor het overige blijven de burgemeesters in hun gemeente over die bevoegdheden beschikken. Het ligt daarbij overigens wel in de rede dat de burgemeester zo nodig zijn maatregelen afstemt met de voorzitter van de veiligheidsregio om het beroep op in te zetten mensen en middelen ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en overige openbare ordeaanleggenheden zo goed mogelijk te verdelen.

De leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie vragen of bij een ramp met uitsluitend een lokaal fysiek effect waarbij inzet van hulpverlening uit verschillende regio's plaatsvindt en waarbij het Rijk vanuit een functionele kolom betrokkenheid heeft, het gezag zal overgaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio. De leden van de PvdA-fractie noemen als voorbeeld de vliegtuigcrash op het grondgebied van de gemeente Haarlemmermeer d.d. 25 februari 2009. Die leden vragen of het aantal inwoners van de betreffende gemeente bepalend kan zijn voor de vraag welk rampenplan van toepassing is en of de voorzitter kan bepalen dat de situatie het plan van een gemeente te boven gaat. Zij stellen dat de voorzitter in dat verband zich een oordeel zou moeten vormen over de kwaliteit van de gemeentelijke rampenplannen en vragen tot hoever de invloed van de

voorzitter dan reikt. Deze leden vragen of er reeds ervaring is opgedaan binnen veiligheidsregio's met het maken van globale afspraken rond de opschaling van lokaal naar regionaal niveau.

Bij een ramp of crisis waarvan de gevolgen beperkt blijven tot één gemeente is de burgemeester belast met de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat verandert niet wanneer bijstand uit andere regio's nodig is, of diensten, ressorterend onder een sectorminister, bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn betrokken. Ook op basis van het voorliggend wetsvoorstel zou de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding bij de vliegtuigcrash op het grondgebied van de gemeente Haarlemmermeer berusten bij de burgemeester van die gemeente. De burgemeester handelt bij een dergelijke ramp volgens de afspraken die zijn vastgelegd in het regionale crisisplan, dat door het bestuur van de veiligheidsregio wordt vastgesteld. Dit plan komt in de plaats van de gemeentelijke rampenplannen die op grond van de Wet rampen en zware ongevallen opgesteld werden.

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is de afbakening tussen regionaal en bovenregionaal niet eenduidig. Zij vragen of een nationale crisis altijd een bovenregionale crisis is en of extreme waterstanden in het buitenland vrees opleveren voor een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis in de zin van artikel 42 van het wetsvoorstel veiligheidsregio's. Zij menen dat een stroomgebiedenbenadering gebaseerd op de ervaring van de hoogwatersituaties in de jaren negentig van de vorige eeuw, dus een bovenregionale benadering, voor de hand lijkt te liggen. Zij vragen of de cdK in een dergelijke situatie wel of niet een aanwijzing kan geven aan de voorzitter over het door hem te voeren beleid. Deze leden geven in overweging alsnog eenduidige definities van de begrippen «van meer dan plaatselijk betekenis», «bovenlokaal» en «bovenregionaal» in de Wvr op te nemen, of een voorziening te treffen erop gericht dat een daartoe aangewezen orgaan terstond hierover een besluit kan nemen dat een eind maakt aan dit soort afbakeningsvragen.

De afbakening tussen regionaal en bovenregionaal is naar mijn mening vergelijkbaar met die tussen lokaal en bovenlokaal en evenzeer eenduidig. Bovenregionaal wil zeggen dat de situatie de regie van een veiligheidsregio ontstijgt. Dat kan het geval zijn omdat het getroffen gebied in meer veiligheidsregio's ligt, het kan ook zijn omdat er nationale belangen in het geding zijn. In het eerste geval is overleg nodig tussen de voorzitters van twee of meer veiligheidsregio's en als dit tot problemen leidt, kan een aanwijzing van de cdK volgen. In het tweede geval kunnen aanwijzingen nodig zijn van één of meer cdK's onder regie van de minister van BZK. Het lijkt me op grond van het bovenstaande niet nodig en overigens niet goed mogelijk om eenduidige definities van de begrippen «van meer dan plaatselijke betekenis», «bovenlokaal» en «bovenregionaal» in de wet op te nemen of een voorziening te treffen die een bepaald orgaan de bevoegdheid geeft daarover terstond een besluit te nemen. Ik wijs op mijn eerder gegeven antwoord waarin ik heb verwezen naar de discussie over de rampverklaring en naar de harmonisatie van terminologie in de noodwetgeving. Afbakeningsvragen worden in het stelsel opgelost doordat de betrokken bestuurder zelf moet beoordelen of de omstandigheden het noodzakelijk maken dat hij ingrijpt. In het bijzondere geval dat zulks niet zou gebeuren, bijvoorbeeld als het vanwege de verzekering van rijksbeleid noodzakelijk is dat ook wordt opgeschaald in regio's waarin dat kennelijk niet vanzelfsprekend wordt gevonden, kan dat met behulp van een aanwijzing door de cdK worden afgedwongen.

7. Verantwoordelijkheid gemeente in koude fase

De leden van de CDA-fractie constateren dat in wet- en regelgeving op onderdelen het nodige is opgenomen dat raakt aan het voorkomen van rampen en crises, maar dat het toewijzen van samenhangende verantwoordelijkheid ontbreekt. Zij wijzen op de rol van de veiligheidsregio op het gebied van de preventie; de veiligheidsregio heeft een belangrijke taak bij de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing en als adviseur van het bevoegde gezag over risico's van branden, rampen en crises. Het is naar hun mening voor de hand liggend om de gemeenten expliciet te belasten met de zorg voor integrale veiligheid waaronder het voorkomen van rampen en crises, aangezien gemeenten primair de zorg voor de lokale veiligheid hebben. Deze leden vragen of de regering dat met hen eens is en of de regering bereid is dit in wetgeving op te nemen. Ik ben het met de leden van de CDA-fractie eens dat de gemeenten de zorg hebben voor integrale veiligheid, waaronder de voorbereiding op rampen en crises, en constateer met hen dat in wet- en regelgeving op onderdelen reeds het nodige is opgenomen, alsmede in onderhavig wetsvoorstel. Ik voeg daaraan toe dat heel veel gemeenten hun verantwoordelijkheid concretiseren in een integraal veiligheidsplan waarin zij ook afspraken vastleggen met andere partijen die daarbij ook een verantwoordelijkheid hebben. Voor gemeenten is het derhalve duidelijk dat zij de zorg hebben voor integrale veiligheid. Ten tijde van crises en rampen zijn gemeenten en andere partijen op elkaar aangewezen; een goede voorbereiding daarop is onontbeerlijk. Het wetsvoorstel beoogt de algemene bestuurskolom en de openbare orde en veiligheidssector goed te positioneren en de samenwerking en samenhang te optimaliseren. Het is niet de bedoeling om crisissituaties tot uitgangspunt voor de organisatie van ons land te maken. Het is bij ieder aspect van het brede begrip veiligheid belangrijk dat een afweging gemaakt wordt, wat het beste samenstel van actoren is, hoe bevoegdheden en verantwoordelijkheden het beste belegd kunnen worden en op welke wijze dat in wet- en regelgeving vastgelegd moet worden.

Het wetsvoorstel veiligheidsregio's is de uitkomst van een dergelijke afweging. Vastgelegd wordt dat de rampenbestrijding en crisisbeheersing weliswaar een lokale verantwoordelijkheid is, maar dat die op regionaal niveau moet worden ingevuld. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor de integrale aanpak van rampen en crises. Er is in het wetsvoorstel op diverse plaatsen afstemming met crisispartners ingebouwd. Het opnemen van een wettelijke bepaling dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor integrale veiligheid, biedt een ernstige beperking bij dergelijke afwegingen op complexe beleidsterreinen die op ingewikkelde manieren formeel en informeel verbonden zijn met andere complexe beleidsterreinen. Ik vraag mij daarom af of het een meerwaarde heeft als dit als een overkoepelende zorgplicht in wetgeving wordt vastgelegd.

Ik deel de mening van de leden van de CDA-fractie dat preventie van wezenlijk belang is voor de veiligheid in Nederland. Preventie is daarom ook uitgebreid geregeld in sectorale regelgeving op het terrein van bouw, milieu, ruimtelijke ordening en vervoer. In dit wetsvoorstel zijn de taken, bevoegdheden, het beheer en de inrichting van de veiligheidsregio vastgelegd. Daarbij gaat het primair om een adequate overheidsreactie bij branden, rampen en crises. Het gaat dus vooral om een goede voorbereiding van daadwerkelijk hulpverlening. Een van de taken van het bestuur van de veiligheidsregio is het adviseren van de colleges van burgemeesters en wethouders over preventie. Op die manier wordt de aanwezige kennis optimaal benut voor de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het vermijden van maatschappelijke veiligheidsrisico's. Daarnaast heeft de regionale brandweer de taak andere overheden en organisaties te adviseren op het gebied van brandpreventie. De wettelijke eisen aan de hand

waarvan de besturen hun adviestaak kunnen invullen, liggen in andere regelgeving zoals het Bouwbesluit 2003. Deze wet is niet de plaats om preventieve maatregelen vast te leggen.

Het lijkt de leden van de PvdA-fractie niet zo eenvoudig en misschien ook wel minder wenselijk een scherpe afbakening te maken tussen beleid dat uitsluitend gemeentelijk is en beleid dat onder de invloedssfeer van de veiligheidsregio valt.

Zij menen te begrijpen dat de kwaliteit van het risicoprofiel en het crisisplan dat gemaakt wordt van cruciaal belang is voor een goede voorbereiding van het optreden bij een ramp. Deze leden vragen of het daarom niet logisch is, dat het opstellen van een risicoanalyse niet alleen leidt tot het adequaat voorbereiden op de rampen als gevolg van de geïnventariseerde risico's, maar dat tegelijkertijd geprobeerd wordt om de risico's te verminderen door maatregelen te nemen. Zij vragen wat er gebeurt wanneer twee van de twaalf gemeenten niet bereid zijn om de onderbouwde adviezen van het bestuur van de veiligheidsregio met betrekking tot het voorkomen van risico's serieus te nemen en doorgaan met een eigen gemeentelijk beleid, dat strijdig is met de adviezen van de meerderheid van het bestuur van de veiligheidsregio. In dit verband verbaast het deze leden dat in het Besluit veiligheidsregio's de risicobeheersing c.q. de preventie geen onderwerp van nadere uitwerking is. Zij vragen naar de achterliggende reden daarvoor en of het niet juist van groot belang is om het regionale risicoprofiel vast te stellen.

De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat het regionaal risicoprofiel van cruciaal belang is voor zowel de voorbereiding van de rampenbestrijding als voor de preventie. Het is dan ook uitdrukkelijk de bedoeling dat op basis van het vastgelegde risicoprofiel en de mogelijke invloed daarop van nieuwe of veranderende activiteiten, een beleidsadvies wordt geformuleerd dat is gericht op het voorkomen en beperken van onveiligheid en op de eventuele gevolgen voor de beschikbare hulpverleningscapaciteit. De adviestaak van de veiligheidsregio bestaat uit een drietal componenten. Dat betreft allereerst de advisering van de gemeentebesturen omtrent brandveiligheid (artikel 10, onderdeel c). Daarbij gaat het om advisering omtrent brandpreventie en over het nemen van voorbereidende maatregelen op het gebied van brandbestrijding en brandbeperking. Naast deze algemene adviestaak jegens de gemeenten is er in de tweede plaats sprake van specifieke adviestaken jegens het bevoegd gezag (college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten) in die gevallen waarin in bijzondere wet- en regelgeving advisering dat voorschrijft (artikel 10, onderdeel b, begin). Het gaat hier om advisering op grond van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Vuurwerkbesluit en het Besluit bedrijfsbrandweren. Aan deze twee componenten van de regionale adviestaak, die ook in de huidige wetgeving zijn vastgelegd, voegt het wetsvoorstel een derde categorie toe, de advisering in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald (artikel 10, onderdeel b, slot). Deze laatste component van de adviestaak is dus een open categorie, dat wil zeggen dat daarover in het beleidsplan afspraken moeten worden gemaakt. Het hangt dus van de ambitie van de gemeenten en de veiligheidsregio af of hiervan veel gebruik zal worden gemaakt. Het is van belang erop te wijzen dat het in al deze gevallen gaat om adviezen. Inherent daaraan is dat de ontvanger van het advies daaraan niet gebonden is. Er zijn immers meer belangen aan het betreffende bestuursorgaan toevertrouwd dan veiligheid. Het belang van advisering is primair dat het veiligheidsbelang concreet en objectief ter tafel komt en dat de afweging tegenover andere belangen ook zo helder mogelijk kan plaatsvinden. Voorts zal duidelijk zijn dat een bestuursorgaan iets heeft uit te leggen als aan een advies geen gevolg wordt gegeven. Dat geldt uiteraard in het bijzonder voor de adviezen die op grond van wettelijke voorschriften moeten

worden ingewonnen (de tweede categorie). Het besluit blijft echter een verantwoordelijkheid van het bevoegde bestuur.

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten hoe de verantwoordelijkheden van burgemeester en wethouders van een gemeente en van de voorzitter van een veiligheidsregio zich in de zogenoemde koude fase onderling met elkaar verhouden. Zij noemen als voorbeeld de beoordeling van de mate waarin een zorginstelling zich heeft voorbereid op een ramp of crisis, of een potentiële brand. Deze leden willen weten of een zorginstelling straks van beide instanties eventuele aanwijzingen krijgen en hoe dient hiermee te worden omgegaan. Het wetsvoorstel kent geen bijzondere rol voor de voorzitter van de veiligheidsregio tijdens de koude fase. In die fase beschikt het college van burgemeester en wethouders over alle gebruikelijke bevoegdheden. De voorbereiding op rampen en crises is een taak voor het bestuur van de veiligheidsregio. Het bestuur treedt daartoe in overleg met potentiële crisispartners. Wat betreft zorginstellingen kent de wet hierin één uitzondering; indien een zorginstelling naar het oordeel van het bestuur gemaakte afspraken onvoldoende nakomt, kan de voorzitter de zorginstelling in laatste instantie een schriftelijke aanwijzing geven. Dit betekent dat een zorginstelling niet ook van het college van burgemeester en wethouders aanwijzingen kan ontvangen.

De leden van de D66-fractie zetten een vraagteken bij de mogelijkheden van betrokken gemeenteraden om vanuit hun sturende c.q. kaderstellende rol de planvorming en het beleid van de veiligheidsregio te beïnvloeden. Zij vragen zich af wat van de zogeheten «haalplicht» overblijft na de regionale afweging van alle gemeentelijke voorstellen. De beschikbare middelen zijn immers niet oneindig. Ook de ervaringen met de invloed van individuele gemeenteraden op het beleid van verlengd lokale besturen zijn in het algemeen niet van dien aard dat men zich op dit punt veel illusies moet maken. Men kan de burgemeester wel met een mandaat richting het bestuur van de veiligheidsregio sturen, zoals de regering op zichzelf terecht opmerkt (Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, p. 10), maar als anders wordt besloten is dat de politiek-bestuurlijke realiteit. Deze leden maken zich niet te veel illusies over de invloed van individuele gemeenteraden, of van een door de raad gegeven mandaat aan de burgemeester. Deze leden vragen de regering in het licht van de gemaakte opmerkingen nader toe te lichten op welke wijze de voorgestelde haalplicht tot een stevige verankering van het regionale beleidsplan leidt en op welke wijze het gemeentebestuur daarmee daadwerkelijk regie kan voeren over het lokale veiligheidsbeleid.

De veiligheidsregio is een samenwerkingsverband tussen alle gemeenten in een regio. Het is de doelstelling van de veiligheidsregio om op een zo goed mogelijke manier met de beschikbare middelen op basis van het risicoprofiel een beleidsplan en een crisisplan te maken. Dit zijn integrale plannen die een zorgvuldige afweging van de belangen van de regio als geheel vergen. Om die afweging goed te kunnen maken, is de haalplicht ingesteld. Alle informatie die de gemeenten van belang vinden, kan zo bij de regio bekend worden gemaakt, evenals de wensen die de gemeenteraden hebben ten aanzien van de inhoud van het beleidsplan. Indien de wensen van de gezamenlijke gemeenten de mogelijkheden van de veiligheidsregio te boven gaan, zal in het bestuur van de veiligheidsregio een afweging moeten worden gemaakt om zoveel mogelijk recht te doen aan de veiligheidsbehoeften in de regio. De regio zal haar keuzes daarom ook goed moeten motiveren. De leden van de D66-fractie lijken er in hun vraag van uit te gaan dat de afwegingen in het bestuur van de veiligheidsregio steeds in de sleutel staan van de belangen van afzonderlijke gemeenten. Zonder te willen stellen dat dit helemaal niet het geval zou kunnen zijn, lijkt me dat gelet op de inhoud van het beleidsplan bepaald niet altijd aan

de orde. Zo moet het beleidsplan inzicht geven in de operationele prestaties van alle instanties in de regio die bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken zijn, aangeven hoe uitvoering wordt gegeven aan de door de minister van BZK vastgestelde landelijke doelstellingen en aangeven welke opkomsttijden voor de brandweer gelden. De haalplicht is een belangrijk instrument om de gemeenteraden te betrekken bij het functioneren van de veiligheidsregio.

8. De positie van de cdK

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat in de koude fase voorzien is in een goede informatiepositie van de commissaris van de Koningin (cdK), omdat hij wordt uitgenodigd voor de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio en dat hij zich kan laten vertegenwoordigen. Deze leden constateren dat het wetsvoorstel niet in een dergelijke uitnodiging voorziet in de warme fase en dat bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gevraagd of het gewenst is dat voor de informatievoorziening en de informatie-uitwisseling ook in de warme fase de liaison van de cdK aanwezig is. Zij vragen, verwijzend naar de reactie die op die vragen is gegeven, of hierover met de cdK's overeenstemming bestaat. Er bestaat met de cdK's overeenstemming dat zij, noch een vertegenwoordiger in het RBT aanwezig is. In het wetsvoorstel is bepaald dat de voorzitter van de veiligheidsregio, de cdK en de minister van BZK elkaar de nodige inlichtingen verstrekken. Niet is bepaald hoe deze informatie-uitwisseling plaats vindt. In werkafspraken zal daaraan nadere invulling worden gegeven.

De leden van de CDA-fractie hebben met genoeg kennis genomen van de artikelen in het wetsvoorstel die de rol van de cdK ordenen en zullen ook met belangstelling kennis nemen van de aangepaste Ambtsinstructie. Zij vragen hoe ver het proces is gevorderd. Ook de leden van de fracties van de VVD de SP vragen naar de rol van de cdK in de Ambtsinstructie. Een aanpassing van de Ambtsinstructie is inmiddels in overleg met de cdK's voorbereid. De wijziging van de ambtsinstructie zal binnenkort om advies worden voorgelegd aan de Raad van State. Op grond van artikel 182, vierde lid, van de Provinciewet, treedt de wijziging niet eerder in werking dan twee maanden na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij is geplaatst. Dat geeft het parlement de gelegenheid om zo nodig daarover in overleg te treden met de minister van BZK.

De leden van VVD-fractie menen dat met het voorliggende wetsvoorstel in de artikelen 39 tot en met 43 in een zeer complexe aansturing van de veiligheidsregio is voorzien. Zij stellen dat het welhaast een militaire operatie vereist om via college, commissie, raad uiteindelijk in een regionaal college via de burgemeesters tot besluitvorming te komen. Zij stellen dat voor het toezicht een adequate informatievoorziening van de cdK van belang is. Zij menen dat met name in de warme fase daarin niet is voorzien.

De artikelen 39 tot en met 41 hebben betrekking op de eenhoofdige leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, de aanwijzingsbevoegdheid van de cdK (als rijksorgaan) ten aanzien van de samenwerking in het regionaal beleidsteam (RBT) dat wordt voorgezeten door de voorzitter van de veiligheidsregio en de verantwoordingsprocedure na afloop van de (bovengeometelijke) ramp of crisis. Artikel 42 heeft betrekking op het geven van beleidsaanwijzingen aan de voorzitter van de veiligheidsregio bij een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis door de cdK (als rijksorgaan). Artikel 43 ten slotte bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio, de cdK en de minister van BZK elkaar de nodige inlichtingen verschaffen voor de uitoefening van deze bevoegdheden (in de warme

fase). Naar mijn mening is deze regeling niet complex, maar is juist sprake van een eenvoudige en eenduidige structuur ten behoeve van een slagvaardig opereren in de warme fase bij rampen en crises die het lokale niveau te boven gaan. Anders dan de leden van de VVD-fractie blijken hun vraagstelling kennelijk menen, is bij incidenten die het gemeentelijke niveau te boven gaan, geen sprake van besluitvorming door burgemeesters in een regionaal college, maar komen de betrokken burgemeesters bijeen in het regionaal beleidsteam, waar de voorzitter – na overleg met hen – besluiten neemt. Wat betreft de informatievoorziening om de cdK de hem toebedachte rol te kunnen laten vervullen, verwijs ik naar mijn antwoord op de hiervoor gestelde vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen toe te lichten wat nu precies de rol van de cdK van de Koningin is met betrekking tot de planvorming, of de rol van de provincie bij het toezicht op de planvorming volledig verdwijnt en of dat ook geldt ten aanzien van het toezicht op het maken en de inhoud van het crisisplan.

Op basis van het voorliggende wetsvoorstel zal de Inspectie OOV toezicht houden op de taakuitvoering van de veiligheidsregio. Toezicht op plannen en planvorming is niet specifiek genoemd. De Inspectie OOV beoordeelt of de veiligheidsregio's hun zaken op orde hebben. Planvorming is daar slechts een onderdeel van. Wel zal de Inspectie wanneer zij gebreken in de taakuitvoering van een veiligheidsregio constateert, onderzoeken of gebrekkige planvorming daaraan mede debet is. Voorts is van belang op te merken dat de planvorming in het voorliggende wetsvoorstel is vereenvoudigd, onder andere vanwege het feit dat de vele planvormen de aandacht afleiden van de echte voorbereiding. Een plan moet meer zijn dan een papieren werkelijkheid. Een en ander betekent dat het toezicht op planvorming door de provincies, waaronder het toezicht door de cdK, komt te vervallen.

Voor het antwoord op hun vraag naar de stand van zaken met betrekking tot de Ambtsinstructie, verwijs ik de leden van de SP-fractie naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vragen of het de helderheid en de verantwoordingsstructuur niet ten goede zou komen wanneer in geval van een ernstig meningsverschil of conflict tussen burgemeesters de doorzettingsmacht en verantwoordingsplicht bij de cdK zou komen te liggen.

In het wetsvoorstel is op advies van de Raad van State gekozen voor een eenhoofdige leiding bij bovenlokale rampen en crises. Deze berust bij de voorzitter van de veiligheidsregio. De cdK kan, bij een ramp of crisis binnen de regio, als rijksorgaan aanwijzingen geven over de samenwerking binnen het RBT. Deze taak ligt in het verlengde van zijn reguliere taak volgens de Ambtsinstructie: het bevorderen van de samenwerking tussen bestuurders in zijn provincie. Er is uitdrukkelijk voor gekozen om de cdK in een dergelijke situatie geen inhoudelijke sturing te laten geven aan de besluitvorming van de voorzitter, net zomin als dat mogelijk is ten aanzien van de burgemeester die het opperbevel heeft bij een lokale ramp of crisis.

De leden van de D66-fractie concluderen dat de regering een eigen invulling heeft gegeven aan het advies van de Raad van State om te voorzien in een eenvoudige bevelsstructuur bij bovenlokale rampen en crises. Zij constateren dat hiermee met verlengd lokaal bestuur als formeel bestuurlijk model een functionele invulling wordt gegeven waarin de korpsbeheerders een stevige regionale rol gaan spelen, in een aantal gevallen op een geografisch provinciale schaal. De leden van deze fractie menen dat hiermee een constructie wordt gecreëerd waarin binnen een stelsel van in beginsel gelijkwaardige gemeenten en burgemeesters één burgemeester,

de korpsbeheerder, hiërarchisch boven de andere komt te staan. Deze leden stellen dat de cdK zowel als rijksorgaan als in zijn provinciale rol reeds over de nodige bevoegdheden beschikt en tevens een rol als spil-functie vervult, dat deze in staat lijkt en een duidelijke rol neer te zetten die het bovenlokale gezag vervult. Zij vragen om een meer inhoudelijke motivering van de voorkeur van de regering voor de korpsbeheerder als voorzitter van de veiligheidsregio.

Het is juist dat de Raad van State heeft gewezen op de noodzaak van een eenduidige bevelstructuur maar niet heeft aangegeven dat de voorzitter van de veiligheidsregio in een dergelijke bevelsstructuur met bovenlokaal gezag zou moeten worden belast. Evenmin overigens heeft de Raad van State gesteld dat het bovenlokaal gezag aan de cdK zou moeten worden opgedragen. De kern van het advies van de Raad van State op dit punt is dat er een eenduidige bevelsstructuur moet zijn, die moet voorzien in een eenhoofdige leiding. Dit heeft geleid tot de keuze de voorzitter van de veiligheidsregio met het bovenlokale gezag te belasten op grond van de argumenten die de leden van de D66-fractie summier weergeven. Dat deze argumenten zouden zijn opgehangen aan een enigszins opportunistische interpretatie van de begrippen lokaal, bovenlokaal (resp. van meer dan plaatselijke betekenis) en regionaal, kan ik niet plaatsen. Die begrippen worden naar mijn mening in dit wetsvoorstel en in de toelichting op een duidelijke en consequente wijze gebruikt. Verder wijs ik er op dat het wettelijk begrip «van meer dan plaatselijke betekenis» ook reeds in de bestaande wetgeving voorkomt, namelijk in artikel 12 van de Wet rampen en zware ongevallen, op grond waarvan de cdK aan de burgemeesters van de betrokken gemeenten een aanwijzing kan geven over het te voeren beleid bij van een ramp of zwaar ongeval van meer dan plaatselijke betekenis of de dreiging daarvan. Door het eenhoofdige gezag bij de voorzitter van de veiligheidsregio te leggen continueert het wetsvoorstel de sedert lang bestaande bestuurlijke praktijk dat het uitoefenen van gezag/opperbevel in het kader van de handhaving van de openbare orde en de openbare veiligheid een verantwoordelijkheid van de burgemeester is. Naar mijn mening is de toevallige omstandigheid dat een (dreigende) ramp of crisis zich niet aan bestuurlijke (i.c. gemeentelijke) grenzen houdt, onvoldoende reden om deze bevoegdheden over te laten gaan naar een ander bestuursniveau. De argumenten om de voorzitter van de veiligheidsregio met het bovenlokaal gezag te belasten, zijn:

- de voorzitter is ook degene die in de koude fase, samen met zijn bestuur, de nodige voorbereidingen treft met het oog op een mogelijke ramp of crisis, en leiding geeft aan de veiligheidsregio, waardoor er ook in die fase reeds een personele verbinding is met de leiding van de operationele diensten van de veiligheidsregio;
- de voorzitter is burgemeester (van een grote gemeente) en heeft als zodanig een ruime ervaring met het uitoefenen van gezagsbevoegdheden in het kader van de handhaving van de openbare orde;
- de voorzitter is ook korpsbeheerder, waardoor een soepele afstemming met de politietaak wordt vergemakkelijkt en ook daar reeds in de voorbereiding een personele verbinding is met twee ook voor de veiligheidsregio belangrijke functionarissen: de hoofdofficier van justitie en de korpschef.

Van belang is voorts dat veiligheid op bovengemeentelijke/regionale schaal is georganiseerd. Dat de regionale schaal in sommige regio's samenvalt met de provincie doet daar niets aan af. Het gaat om organisaties die ten dienste staan van onderdelen van het in de gemeenten te voeren veiligheidsbeleid. Het is om al deze redenen van belang dat het gezag vanuit het lokale niveau wordt vormgegeven. Deze argumenten vormen naar mijn mening een dragende motivering voor de keuze die in dit wetsvoorstel is neergelegd.

Daarbij moet voorts worden benadrukt dat de voorzitter zijn gezagsbeslissingen neemt na consultatie van de in het RBT aanwezige burgemeesters

en dat derhalve wordt samengewerkt op basis van in het veiligheidsbestuur – zowel in de politieregio als de veiligheidsregio – bestaande collegiale verhoudingen. Ik ben van mening dat al deze argumenten en overwegingen wel degelijk een inhoudelijke motivering vormen voor de keuze voor de korpsbeheerder als voorzitter van de veiligheidsregio en de keuze de voorzitter van de veiligheidsregio te belasten met het bovenlokaal gezag. De overwegingen van de leden van de D66-fractie om aannemelijk te maken dat de afwijzing van de cdK als centrale figuur binnen de veiligheidsregio nog voor discussie vatbaar is, overtuigen mij dus niet. Ik wijs er daarbij nog op dat de cdK's een dergelijke rol zelf niet nastreven.

De leden van de D66-fractie stellen vast dat het overleg dat de minister van BZK met de cdK'sen heeft gevoerd over het vraagstuk van een eenhoofdige en bovenlokale gezagsuitoefening tot uitkomst heeft dat de cdK's een rol als rijksorgaan zullen vervullen. Deze rol wordt nader uitgewerkt in de Ambtsinstructie. Deze leden menen dat hiermee de minister van BZK via de cdK als rijksorgaan een sterkere greep op het functioneren van de veiligheidsregio krijgt. Zij vragen hoe de regering deze centralistische tendens beoordeelt. Tevens vragen zij hoe de aarzelingen bij de regering over het vervullen van een zelfstandige, provinciaal ingebodde rol van de cdK in de veiligheidsregio moet worden gewaardeerd. Ten slotte stellen deze leden dat de rol van de cdK bij de afwikkeling van een conflict tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en een of meer van de betrokken gemeenteraden extra complicerend lijkt en in wezen een centralistische component lijkt toe te voegen.

De opmerking van de leden van de D66-fractie dat de taken die de cdK als rijksorgaan in het wetsvoorstel toebedeeld heeft gekregen de centralistische tendens in het voorstel verder aanscherpen, deel ik niet. Het wetsvoorstel getuigt naar mijn mening niet van een centralistische tendens. Het maakt de verplichte samenwerking die sinds jaar en dag op dit terrein bestaat robuuster door bij elkaar te brengen wat in de huidige wetgeving versnipperd is. Het in één wettelijk kader samenbrengen wat nu in drie wetten is vastgelegd – de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen – leidt tot versteviging van de samenwerking van de organisatie onder één bestuur, waardoor een einde komt aan los van elkaar werkende organisaties en gescheiden verantwoordelijkheden. Voorts worden door de personele unie van de leden van het bestuur van de veiligheidsregio met dat van de politieregio (met uitzondering van de hoofdofficier van justitie) én de territoriale congruentie tussen de veiligheidsregio en de politieregio essentiële voorwaarden geschapen voor een goede afstemming tussen beide organisaties. Dit alles kan naar mijn mening bezwaarlijk als centralisatie worden aangemerkt. Dat lijkt me evenmin aan de orde bij de toekenning van het bovenlokale gezag aan de voorzitter van de veiligheidsregio, omdat daarmee wordt vastgehouden aan het uitgangspunt dat de uitoefening van gezagsbevoegdheden is voorbehouden aan de burgemeester. Toekenning van het gezag bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis aan de cdK, zoals de leden van de D66-fractie lijken voor te staan, zou daarentegen wél als een zekere centralisatie hebben kunnen worden aangemerkt, omdat de gemeenteraden in het verantwoordingsproces geen zinvolle rol zouden kunnen spelen, terwijl dat in het voorliggende wetsvoorstel nog wel het geval is. Een laatste element betreft de introductie van aanwijzingsbevoegdheden van het Rijk, zowel in de koude fase als in de warme fase. In de koude fase is de bevoegdheid aanwijzingen te geven bij uitsluiting toegekend aan de minister van BZK. In de warme fase is thans voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid waarmee het Rijk beleidsaanwijzingen kan geven, indien sprake is van een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis. Als de leden van de D66-fractie op deze bevoegdheden doelen, dan kan wellicht worden gesteld dat deze een centraliserend karakter

hebben. Gelet op het feit dat de toepassing van deze bevoegdheden alleen in bijzondere situaties aan de orde zal zijn, acht ik echter de centraliserende werking beperkt. Overigens ben ik van mening dat deze bevoegdheden van wezenlijk belang zijn voor de werking van het stelsel en derhalve primair op hun betekenis daarvoor moeten worden beoordeeld. De aanwijzingsbevoegdheid in de koude fase is een vorm van specifiek interbestuurlijk toezicht, waarvan de commissie-Oosting heeft geoordeeld dat deze aanvaardbaar is, als uitzondering op de regel dat in beginsel met het generieke instrumentarium moet worden volstaan. De overweging van de commissie-Oosting daarbij was, dat hier sprake is van uitvoeringsvervlechting, hetgeen betekent dat het Rijk een bijzonder belang heeft bij het waarborgen van de kwaliteit van de taakuitvoering door de veiligheidsregio's, omdat de veiligheidsregio's onder omstandigheden ook ten behoeve van het Rijk moeten kunnen functioneren. Dat vindt zijn bevestiging in de aanwijzingsbevoegdheid bij een ramp of crisis van meer dan regionale betekenis. Kortom, voor zover in deze aanwijzingsbevoegdheden al een centraliserende tendens is waar te nemen, liggen daaraan goede redenen ten grondslag. Ik zie echter niet in waarom de omstandigheid dat de cdK bij de uitoefening daarvan als rijksorgaan een rol speelt, een en ander verder aanscherpt, zoals de leden van de D66-fractie opmerken. Het zijn rijksbevoegdheden, of de cdK daarbij een rol speelt of niet. De betrokkenheid van de cdK is van betekenis omdat hij de vinger goed aan de pols kan houden en met zijn bestuurlijke ervaring en kennis van de bestuurlijke verhoudingen zaken in goede banen kan leiden. Bij uitstek zijn die kwaliteiten van belang in het kader van de hier nog niet genoemde aanwijzingsbevoegdheid die betrekking heeft op de samenwerking binnen het RBT.

De leden van de D66-fractie plaatsen een kanttekening bij de toegevoegde waarde van de cdK in de afwikkeling van een conflict tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en een of meer van de betrokken gemeenteraden. Zij vragen zich af of het verstandig is om aan het stelsel van controle en verantwoording, dat naar hun mening al weinig transparant, democratisch en effectief is, nog een extra complicerende en in wezen centralistische component aan toe te voegen.

Ik meen dat de rol van de cdK in de verantwoordingsprocedure waarin het wetsvoorstel voorziet – en die elders in deze memorie wordt behandeld – zinvol is. Het is de cdK die immers van nabij heeft gevolgd hoe het regionaal beleidsteam heeft gefunctioneerd en hoe de voorzitter van de veiligheidsregio inhoud heeft gegeven aan het bovenlokaal gezag. Het ligt daarom naar mijn mening volstrekt in de rede om de opvattingen van de cdK over de loop van de gebeurtenissen en de genomen besluiten te kennen, indien de minister van BZK door een of meer gemeenteraden wordt gevraagd om te beoordelen of de voorzitter van de veiligheidsregio naar behoren heeft gefunctioneerd. Het gaat bij de voorzitter van de veiligheidsregio om een burgemeester uit het ambtsgebied van de cdK die door de Kroon is benoemd.

9. Regionalisering brandweer en positie brandweervrijwilligers

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat bij de kabinetsformatie is afgesproken dat regionalisering van de brandweer niet bij wet afgedwongen zal worden. Zien zij het goed, dan tracht de regering door de inzet van financiële middelen gemeenten wel hiertoe te verleiden. Met wisselend succes. Het resultaat geeft een divers beeld te zien, variërend van volledige regionalisering tot niet regionaliseren en alles wat hier tussen ligt. De niet eenduidige georganiseerde brandweerorganisaties vormen in het wetsvoorstel veiligheidsregio echter wel het uitvoerend centrum van de crisisbeheersing.

De opmerking van de leden van de CDA-fractie dat de brandweerorgani-

satie het uitvoerend centrum is van de crisisbeheersing, onderschrijf ik. Vandaar dat het wetsvoorstel uitgaat van regionalisering van de brandweer, met dien verstande dat een gemeente er bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling voor kan kiezen een gemeentelijk brandweerkorps te houden. Het stemt tot tevredenheid dat inmiddels acht regio's hebben besloten tot volledige regionalisering van de brandweerorganisatie. Naar verwachting zullen zes regio's binnenkort het bericht dat ook zij overgaan tot regionalisering van de brandweer. De andere elf regio's hebben besloten niet of vooralsnog niet over te gaan tot regionalisering.

De leden van de CDA-fractie stellen dat het voornemen van de regering om de politie te integreren in de veiligheidsregio ver achter de horizon is verdwenen. Het verschil in bestuurlijke inbedding maakt integratie problematisch. Het eindresultaat kan zijn dat de expertise van het politiemanagement in een crisis onvoldoende benut wordt. Deze leden vragen een uiteenzetting over hoe de regering denkt te bereiken dat de grote ervaring van de politie in het managen van een ramp of crisis goed benut wordt. Tevens willen zij weten wat de ambitie van de regering nog is, nu het oorspronkelijke doel, waarbij de politieregio in de veiligheidsregio zou integreren, nog niet bereikt wordt.

Ik meen dat de expertise van het politiemanagement voldoende benut kan worden en dat de politie op een dusdanige wijze betrokken is bij de veiligheidsregio dat van de specifieke kennis en ervaring van de politieorganisatie optimaal gebruik gemaakt kan worden. De politieregio's en de veiligheidsregio's kennen een sterke verbondenheid, zowel in het bestuur als bij de uitvoerende diensten. Behalve met betrekking tot de territoriale congruentie is dit op zes punten in het wetsvoorstel geborgd:

- de voorzitter van het regionale college van politie is tevens de voorzitter van de veiligheidsregio;
- het beleidsplan van de veiligheidsregio moet afgestemd worden met dat van de politieregio en moet het regionaal college van politie in de gelegenheid gesteld worden zijn zienswijze op het risicoprofiel kenbaar te maken;
- het regionaal college van politie en het bestuur van de veiligheidsregio dienen een convenant te sluiten over de samenwerking bij branden, rampen en crises te sluiten, dat in ieder geval betrekking heeft op de samenwerking in de meldkamer, de informatievoorziening en uitwisseling, het multidisciplinair oefenen en de prestaties die van de politie verwacht mogen worden bij een brand of ramp;
- er moet met gemeenschappelijke meldkamers worden gewerkt, waarin behalve het ambulancevervoer en de brandweer ook de politie participeert;
- de voorzitter van de veiligheidsregio wijst de operationele leider aan. Bij rampen en crises waarbij dat voor de hand ligt, zal de voorzitter de politie met de operationele leiding belasten;
- in het besluit veiligheidsregio's is de hoofdstructuur van de crisisorganisatie opgenomen, waarin de politie een belangrijke rol toebedeeld heeft gekregen.

Daarnaast is met steun van het ministerie van BZK – op initiatief van de Politieacademie – een crisismanagementmodel voor de veiligheidsregio's ontwikkeld, dat gebaseerd is op dat van de politie. Dit model wordt nu bij enkele veiligheidsregio's ingevoerd.

Integratie met de politieregio's is bij de start van dit traject als een ontwikkelperspectief op de lange termijn genoemd. De in voorbereiding zijnde voorstellen voor veranderingen in het politiebesteding raken niet het regionale karakter van het politiebesteding. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting volgend voorjaar bij de Tweede Kamer worden ingediend. De implementatie van het onderhavige wetsvoorstel en de daarin neergelegde doelstellingen, te weten het op orde brengen van de rampenbestrijding, de crisis-

beheersing op decentraal niveau en de kwaliteit van de brandweezorg verbeteren, zijn voor deze periode de ambities van het kabinet.

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag nadere gegevens over het aantal vrijwilligers bij de brandweer. Zij vragen welke ontwikkeling zich aftekent, gemeten over de laatste jaren en wat de verwachtingen zijn voor de komende jaren, gelet op het feitelijke en voorgenomen regionaliseringsproces. De leden van de PvdA-fractie vragen of de afname van 270 vrijwilligers bij de brandweer in het afgelopen jaar te wijten is aan de verzakelijking en het gebrek aan waardering die ontstaan is door de concentratie in 25 regio's, zoals de voorzitter van de Vakvereniging voor Brandweervrijwilligers beweert. Zij vragen of er andere redenen zijn voor de terugloop van het aantal vrijwilligers, of de regering een dergelijke teruggang heeft voorzien en aan welke maatregelen wordt gedacht om deze tendens te keren.

In mijn antwoord op de vragen van het lid Anker over de massale uittocht van brandweervrijwilligers door verregaande regelzucht van 16 september 2009, en op de aanvullende vragen van het lid Kuiken over de berichtgeving met betrekking tot een «leegloop» bij de vrijwillige brandweer van 18 september 2009 ben ik uitvoerig ingegaan op de aantallen brandweertakken, waaronder de brandweervrijwilligers, de ontwikkelingen en de tendensen (Handelingen II, vergaderjaar 2009–2010, Aanghangsel, p. 833 t/m 838). Ik verwijs naar deze antwoorden. Daarnaast wil ik benadrukken dat het leggen van een verband tussen een afname van het aantal brandweervrijwilligers en de regionalisering van de brandweer geen onderbouwing vindt in cijfers en feiten. Het voorbeeld van de regio Rotterdam-Rijnmond, waar het aantal brandweervrijwilligers in 2008 – het jaar waarin de brandweer in deze regio is geregionaliseerd – is toegenomen, staat in schril contrast met de voorspellingen van criticasters dat de regionalisering van de brandweer zou leiden tot een massale uitstroom van brandweervrijwilligers. Overigens moet mij van het hart dat de fixatie op cijfers geen goede ontwikkeling is. Het gaat immers niet alleen om de kwantiteit, maar ook om de kwaliteit bij een adequate personeelsvoorziening. Door het efficiënter en effectiever inrichten van de organisatie, kunnen de brandweertaken in de toekomst wellicht met minder personeel worden uitgevoerd.

De leden van de VVD-fractie willen weten of de vraag niet gerechtvaardigd is wat er nu werkelijk met de brandweer gaat gebeuren. Zij vragen of deze nu via dit wetsvoorstel toch wettelijk geregionaliseerd wordt of dat het vrijblijvende karakter behouden blijft. In het huidige regeerakkoord is afgesproken dat de regionalisering van de brandweer niet wettelijk zal worden afgedwongen. De financiële weg waarlangs het nu plaatsvindt zal de facto hetzelfde effect hebben, zo menen deze leden. Zij vermoeden dat de afgesloten convenanten vooral vanwege mogelijke negatieve financiële consequenties door de gemeenten zijn geaccepteerd. Bij de brandweer is anders dan de rijksfinanciering bij de politie immers sprake van een hybride financiering. Deze leden menen overigens dat regionalisering van de brandweer grote voordelen heeft, ook voor de vrijwilligers. Zij stellen dat het kwaliteitsniveau geborgd wordt en een extra impuls zal ondervinden. Zij stellen dat strikt genomen geen verplichting tot regionalisering van de brandweer geldt, maar dat er via convenanten er sterke financiële prikkels is om daar wel toe over te gaan.

Ik neem met vreugde kennis van het feit dat de leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met de regionalisering van de brandweer omdat deze grote voordelen heeft, ook voor de vrijwilligers en omdat borging van het kwaliteitsniveau daarvan een extra impuls zal ondervinden. Het wetsvoorstel gaat uit van regionalisering van de brandweer, maar inderdaad geldt

er geen verplichting daartoe. Wel wordt de regionalisering gestimuleerd: bij de start van dit kabinet werd vanuit verschillende regio's aangegeven dat hun inzet was om in de veiligheidsregio ook een geregionaliseerde brandweer op te nemen. Men heeft mij gevraagd deze beweging financieel te ondersteunen. Hierop heb ik positief gereageerd en daarom is voor 2008 en 2009 geld vrijgemaakt om dit proces te ondersteunen. Dit proces liep gelijk op met het op orde krijgen van de organisatie van de rampenbestrijding. Regio's waarvan alle gemeenten besloten mee te doen met de regionalisering van de brandweer kregen extra geld. Er is geen sprake geweest van het korten op bijdragen vanuit het Rijk als gemeenten niet wilden regionaliseren. Gemeenten zijn zeer wel in staat om een afgewogen oordeel te maken of zij wel of niet een convenant sluiten waarvan regionalisering van de brandweer een onderdeel is. Dit wordt gestaafd door het feit dat een zestal regio's géén convenant heeft afgesloten.

De leden van de SP-fractie wijzen op de nieuwe cijfers van het CBS waaruit zou blijken dat de opkomsttijden bij binnenbranden aanzienlijk zijn toegenomen: in 2001 8 minuten en in 2007 bijna 14 minuten. Dit zou voor een belangrijk gedeelte veroorzaakt worden door de langere verwerkingstijden van de meldingen binnen de regionale alarmcentrale. Gelet op de normtijden genoemd in bijlage 1 bij het ontwerp-Besluit veiligheidsregio's, waaraan in artikel 3.2.1 wordt gerefereerd, vragen deze leden de regering hoe deze normtijden in de praktijk te realiseren zijn. Zij willen eveneens weten hoe de regering achteraf de opnemings van regionalisering van de brandweer in de convenanten beoordeelt. Voorts wijzen zij erop dat de opkomsttijden, volgens het Veiligheidsberaad, zelfs nog lager zouden moeten zijn. Het Veiligheidsberaad geeft namelijk aan dat de opkomsttijden genoemd in bijlage 1 van het ontwerpbesluit niet voor alle categorieën in lijn zijn met de opkomsttijden uit de voormalige basisbrandweezorg. Zo wordt voor bijvoorbeeld hotels en verpleeghuizen zonder brandmeldinstallatie tot op heden 5 in plaats van voorgestelde 8 minuten gehanteerd, zo schrijft het Veiligheidsberaad aan de minister van BZK op 24 juni 2008. De leden van de SP-fractie vragen of de regering de tijden in bijlage 1 hieraan gaat aanpassen en of de minister van BZK al heeft overlegd met het Veiligheidsberaad over de wenselijkheid van één berekeningsmodel, in het bijzonder het RIVM-model (Kamerstukken II 2009/10, 31 117, nr. 33, p. 10)

De cijfers van het CBS over de toename van de opkomsttijden bij de brandweer betroffen ongecorrigeerde cijfers, die een vertekend beeld geven. Op 7 oktober 2008 maakte het Centraal Bureau voor de Statistiek op zijn website bekend¹ dat door het toepassen van een verbeterde berekeningsmethode is gebleken dat de verwerkingstijd in de meldkamers aanzienlijk lager ligt dan eerder was gemeld. De verwerkingstijd wordt berekend als de tijd tussen het binnenkomen van een melding in de meldkamer en het doorgeven aan de brandweer. Bij grote branden kan het voorkomen dat brandweerkorpsen, op basis van een en dezelfde alarmering, op verschillende momenten opgeroepen worden. Dit levert relatief hoge verwerkingstijden op van tientallen, soms zelfs honderden minuten. Deze gevallen maken minder dan 1 procent uit van alle branden, maar zorgen wel voor een sterke vertekening van het gemiddelde. Ook voor de tijd tussen het doorgeven van een melding aan de brandweer en het moment van uitruk geldt dat bij een zeer beperkt aantal branden de gemeten tijd zeer hoog is. Het CBS gebruikt voor het bepalen van gemiddelde tijden nu een verbeterde methode, waarbij sterk afwijkende gevallen buiten beschouwing worden gelaten. Het CBS meldt in dezelfde rapportage dat de gemiddelde opkomsttijd bij binnenbranden 9,3 minuten was. Dat is aanzienlijk lager dan de eerder vermelde 14 minuten.

De algemene conclusie die uit de CBS-rapporten over de afgelopen tien jaar valt te trekken, is dat de opkomsttijd van de brandweer langzaam oploopt. De oorzaken hiervan zijn velerlei en moeten gezocht worden in

¹ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2923-wm.htm>.

grotere verkeersdrukte, langere verwerkingstijden in de meldkamer, minder beschikbaar zijn vrijwilligers o.a. omdat vrijwilligers steeds minder werken in de plaats waar zij wonen en daardoor overdag verminderd beschikbaar zijn en dergelijke. De leden van de SP-fractie geven aan dat de normtijden zoals die in het Besluit veiligheidsregio's genoemd worden in sommige gevallen niet in lijn zijn met de normen uit het Handboek Basisbrandweezorg. Deze leden vragen of de tijden in het Besluit hieraan aangepast gaan worden.

De tabel met normen zoals die in het besluit is opgenomen, is een sterke vereenvoudiging van de tabellen in de Leidraad repressieve brandweezorg en de tabel is bedoeld als richtlijn voor het bestuur bij zijn afwezigingen over de kwaliteit van de brandweezorg. Een gedetailleerd onderscheid naar het aan- of afwezig zijn van een brandmeldinstallatie in een hotel is daarom in de tabel niet aan de orde. Als een bepaald object niet voorzien is van een brandmeldinstallatie, dan kan het bestuur ervoor kiezen om de opkomsttijd voor dat object op een kortere tijd vast te stellen, of het kan de gemeente waarin het object gelegen is adviseren in de gebruiksvergunningverlening maatregelen te nemen.

De leden van de SP-fractie vragen of het Veiligheidsberaad al heeft overlegd over de wenselijkheid van één berekeningsmodel voor de opkomsttijden, in het bijzonder het RIVM-model.

Conform de toezegging in de Tweede Kamer heb ik een brief gestuurd aan het Veiligheidsberaad i.o. met het advies te overwegen een uniforme berekeningsmethode te gebruiken in alle regio's, waarin ik de methode van het RIVM in het bijzonder onder de aandacht heb gebracht.

De leden van de SP-fractie merken vervolgens op dat de democratische beïnvloedingsmogelijkheden voor de brandweervrijwilligers via de Wet op de ondernemingsraden geregeld zouden zijn, aldus de regering tijdens de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel op 22 april 2009 in de Tweede Kamer. Echter in het verslag van 4 september jl. (Kamerstukken II 2008/09, 31 117, nr. 33, p. 12) komt de regering hierop (kennelijk) terug, aldus de leden van de SP-fractie. Nu zou de vakvereniging van brandweervrijwilligers «pas stemrecht krijgen indien deze vereniging voldoet aan de voorwaarden voor representativiteit van vakbonden zoals opgesteld door de SER en zoals deze ook worden gehanteerd door het College voor Arbeidszaken». Deze leden willen weten of de regering niet ook vindt dat de amendementen van de heren Van Raak (nr. 14) en Anker (nr. 19) op achteraf bezien misschien toch wel ondeugdelijke gronden door de regering zijn ontraden. Als dat zo is, willen deze leden weten wat de regering voornemens is alsnog te ondernemen om de medezeggenschap van de brandweervrijwilligers beter te verankeren. Als dat niet zo is, vragen zij te motiveren waarom.

De vraag van de leden van de SP-fractie gaat in op twee verschillende aspecten van de wijze waarop vrijwilligers zich kunnen laten vertegenwoordigen: vertegenwoordiging in hun relatie met hun werkgever en vertegenwoordiging op landelijk niveau. De amendementen waaraan deze leden refereren, stelden voor om de medezeggenschap van brandweervrijwilligers bij de veiligheidsregio en/of gemeente te regelen, alsof brandweervrijwilligers geen werknemers zijn. Het ontraden van de beide amendementen is mijns inziens nog steeds terecht. In de Wet op de ondernemingsraden is immers exclusief en uitputtend geregeld wanneer en op welke wijze medezeggenschap van werknemers aan de orde is. Deze wet geldt ook voor veiligheidsregio's en gemeenten waar (vrijwillig) brandweerpersoneel in dienst is. Deze wet biedt ook de mogelijkheid om «kwaliteitszetels» in de ondernemingsraad te benoemen of een aparte commissie in te stellen voor vrijwilligers op basis van een overeenkomst tussen de brandweervrijwilligers en het regionale veiligheidsbestuur. Een centraal gereguleerde verankering van de medezeggenschap van brand-

weervrijwilligers acht ik, gelet op het exclusieve karakter van de Wet op de ondernemingsraden, dan ook niet nodig.

De leden van de SP-fractie refereren aan de mogelijkheden voor de Vakvereniging van Brandweervrijwilligers (VBV) om op landelijk niveau de belangen van vrijwilligers te behartigen.

In mijn brief van 9 november 2007 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 30 875, nr. 10) heb ik aangegeven op welke wijze de betrokkenheid van de VBV op landelijk niveau is ingevuld. De inbreng van de VBV is meegenomen in het consultatietraject van het Besluit personeel veiligheidsregio's en ook bij de consultatie van de ministeriële regeling personeel veiligheidsregio's zal de VBV betrokken zijn. Verder heeft de VBV deelgenomen aan het, in het ingevolge het Besluit personeel veiligheidsregio's, geregelde overleg met de vakcentrales voor overheidspersoneel. Echter bij dit bewuste overleg heeft de VBV geen stemrecht, aangezien ik bij de toekenning van dat stemrecht, recht heb willen doen aan de unieke positie van de vakcentrales. Omwille van de continuïteit en uniformiteit van gesprekspartners is het stemrecht voor dit overleg enkel toegekend aan die partijen die tevens deelnemen aan het Landelijk Overleg over Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA). In dit overleg wordt onder andere gesproken over de rechtspositie van brandweermensen. Indien het stemrecht van de vakcentrales ook aan niet-vakcentrales wordt toegekend, wordt de positie van vakcentrales uitgehold. Het geven van stemrecht aan de VBV kan een precedent scheppen, waarvan de gevolgen onwenselijk zijn. Immers ook andere niet-vakcentrales kunnen dan aanspraak op dit stemrecht maken. Zodra de VBV een erkende vakcentrale voor overheidspersoneel is, die voldoet aan de voorwaarden die de Sociaal Economische Raad aan vakcentrales stelt, en de VBV deelneemt aan het LOGA, krijgt ook de VBV stemrecht.

10. Gemeenschappelijke meldkamer

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de afgelopen jaren een breed draagvlak is ontstaan voor het streven naar een gemeenschappelijke meldkamer in plaats van de oude situatie, waarbij iedere sector zijn eigen meldkamer in beheer had. De synergie van de samenwerking kan leiden tot een hogere efficiëntie van de hulpverlening en kostenbesparing. Deze leden vragen naar de stand van zaken van het oprichten van gemeenschappelijke meldkamers en de (globale) besparing op de exploitatiekosten in de nieuwe opzet. Ook vragen zij naar gegevens die een indicatie opleveren voor de kosten/baten ontwikkeling, rekening houdend met de grote verschillen in omvang van de regio's.

Vrijwel alle regio's beschikken inmiddels over een gemeenschappelijke meldkamer. Ik beschik niet over harde cijfers in de kosten/batenontwikkeling, maar het beeld bestaat dat dit tot aanzienlijke besparingen leidt. Besparingen op beheerkosten als huisvesting zijn regionale aangelegenheden. Winst is ook dat de verschillende partijen in de meldkamer bij multidisciplinaire incidenten van elkaar weten waar ze mee bezig zijn, alleen al door huisvesting in één ruimte en van daaruit gezamenlijk op hetzelfde incident te reageren.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering positief staat ten opzichte van het streven naar de beschikbaarheid van gemeenschappelijke meldkamers voor meer dan één regio en aan welke rechtsvorm daarbij wordt gedacht. Zij vragen of het regelen van een bovenregionale meldkamer via de Wgr tot de mogelijkheden behoort. Ook willen zij weten welke initiatieven zijn ontplooid en welke resultaten bereikt zijn met het maken van afspraken tussen besturen van veiligheidsregio's over het gezamenlijke gebruik van één meldkamer. Ook vragen zij of de regering het als haar taak ziet de ontwikkelingen om te komen tot een gemeenschappelijke meldkamer financieel te ondersteunen.

Ik sta zeker positief ten opzichte van gemeenschappelijke meldkamers voor meer dan één regio. Inmiddels zijn er al meerdere initiatieven ontplooid, bijvoorbeeld in Noord-Nederland, in de samenwerking tussen IJsselland en Noord- en Oost-Gelderland en tussen Flevoland en Gooi en Vechtstreek. Noord-Nederland bevindt zich in een vergevorderd stadium, de bouw van de meldkamer is al begonnen.

Ingevolge het wetsvoorstel dienen regio's die over een bovenregionale meldkamer (willen) beschikken daar gezamenlijk afspraken over te maken, waarbij het bestuur van één van de regio's verantwoordelijk is voor het beheer. Het wetsvoorstel gaat uit van één beheerkorps, omdat er dan een duidelijk aanspreekpunt is en de eindverantwoordelijkheid helder is belegd. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke meldkamer is een taak van de regio's zelf. Ik reken het niet tot mijn taak hen daarbij financieel te ondersteunen; gezien de uiteindelijke kostenbesparing die een bovenregionale meldkamer met zich brengt, kunnen de regio's zelf investeren in die ontwikkeling.

Dezelfde leden vragen of de regering de regelgeving in de Wet ambulancezorg adequaat acht wat betreft de verantwoordelijkheid van de Regionale Ambulancevoorziening (RAV) voor de instandhouding van een «witte» meldkamer.

Ik acht deze regelgeving inderdaad adequaat. Het bestuur van de veiligheidsregio kan eisen stellen aan de RAV die in de gemeenschappelijke meldkamer haar werkzaamheden verricht. Dit biedt, naast de wettelijke bepalingen, voldoende kader om daarmee directe invloed op het functioneren van de «witte» meldkamer te houden.

De leden van de VVD-fractie vinden het verrassend dat de eis van een geïntegreerde meldkamer niet is opgenomen in het wetsvoorstel. Waarom is deze zo noodzakelijke vernieuwing niet doorgevoerd en wat is er in dit verband door de regering gedaan met het ACIR-rapport uit 2005, zo vragen zij.

Een geïntegreerde meldkamer is in de praktijk lastig te realiseren. Een meldkamer moet aan veel verschillende en uiteenlopende eisen voldoen. Bovendien verschillen de visies van de onderscheiden partijen nogal in hoeverre het mogelijk is om de werkprocessen van de drie disciplines in de meldkamer te integreren. Bij het tot stand brengen van de Wvr was er echter wel voldoende draagvlak bij alle partijen om tot een gemeenschappelijke meldkamer te komen en dit wettelijk te verankeren.

Als gevolg van het ACIR-rapport is de Raad voor de Multidisciplinaire Informatievoorziening (Raad MIV) opgericht, waarvan de taken per 1 mei 2009 zijn overgenomen door de commissie informatievoorziening van het Veiligheidsberaad. De Raad MIV was onder andere gericht op een gemeenschappelijke aanpak van de onderscheiden disciplines en het verbeteren van het niveau van informatievoorziening. De Raad MIV had verder tot taak de verdere invulling en uitvoering van het ACIR-programma ter hand te nemen en de begeleiding van de verdere ontwikkelingen in het meldkamerdomein. Het Veiligheidsberaad heeft zich op basis hiervan een aantal doelen gesteld, waaronder het versterken van de meldkamers.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat een gemeenschappelijke meldkamer betekent voor de toelevering van specifieke of gevoelige gegevens aan partners in de keten, zoals de politie of particuliere ambulancediensten.

De politie maakt deel uit van de gemeenschappelijke meldkamer, maar iedere kolom houdt verantwoordelijkheid over het operationele gedeelte van zijn deel van de meldkamer. Dat houdt in dat gegevens specifiek bedoeld voor politie ook alleen aan politie worden geleverd. Daar de medewerkers van de meldkamer in een gemeenschappelijke ruimte werken spreekt het voor zich dat medewerkers een private RAV die in de

gemeenschappelijke meldkamer komen te werken een geheimhoudingsverklaring dienen af te geven.

De leden van de SP-fractie vragen naar de uitvoering van de motie-Timmer/Van Raak (Kamerstukken II 2008/09, 31 117, nr. 25) over een geïntegreerde meldkamer. Iedere veiligheidsregio moet volgens het onderhavige wetsvoorstel beschikken over een gecolokeerde meldkamer. Alle verdere samenwerking verdient aanmoediging, maar is niet wettelijk verplicht. Ter uitvoering van de motie worden momenteel concepten voor een geïntegreerde meldkamer ontwikkeld. Ik verwacht daarover begin 2010 nader te kunnen berichten.

11. Landsgrensoverschrijdende samenwerking

De leden van de CDA-fractie wijzen op een overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer met de minister van BZK op 25 juni 2009 over onder andere regionale afspraken met buurlanden. Uit het door hen geciteerde antwoord van de minister (Kamerstukken II 2008/09, 29 517, nr. 38) menen zij tot hun verbazing de conclusie te moeten trekken dat de regering rollen ziet voor de voorzitter van de veiligheidsregio op andere gebieden dan die van veiligheid. Zij vragen of deze conclusie juist is, welke reden hieraan ten grondslag ligt en waar de regering dan aan denkt.

Hier moet sprake zijn van een misverstand. Bedoeld is dat de minister van BZK en de staatssecretaris voor Europese Zaken het initiatief hebben genomen om grensoverschrijdende samenwerking in grensregio's te versterken. In overleg met de grensregio's is een agenda met 21 knelpunten vastgesteld, waarbij een rol voor het Rijk is voorzien. Het betreft een groot aantal terreinen zoals grensoverschrijdend vervoer, onderwijs, zorg, grensarbeid, milieu en veiligheid. Het kabinet heeft voor een jaar (juli 2009–juli 2010) een taskforce ingesteld die bestaat uit vertegenwoordigers van departementen en grensregio's, onder voorzitterschap van de heer Van Gelder, voormalig cdK van Zeeland. De taskforce moet oplossingen voor knelpunten in goed overleg met de buurlanden voorbereiden. Rond de jaarwisseling is bestuurlijk overleg hierover met de buurlanden voorzien.

De leden van de CDA-fractie vinden dat de verdeling van rollen en taken tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en een cdK in de contacten over landsgrensoverschrijdende samenwerking diffuus wordt. De rol van de cdK ligt vooral in het bevorderen van de bestuurlijke samenwerking. Zij vragen of het ten behoeve van de internationale samenwerking niet meer voor de hand ligt gebruik te maken van de functionaris die er bij uitstek is voor het koppelvlak tussen regio en Rijk. Zij vragen waarom een nieuwe rol gecreëerd wordt, terwijl de cdK, als verlengde arm van een minister, beter kan worden benut.

Ik deel de opvatting van de leden van de CDA-fractie niet. Het bestuur van de veiligheidsregio wordt op basis van dit wetsvoorstel belast met de (voorbereiding op de) rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dit betekent dat de veiligheidsregio de partij is die afspraken maakt met buitenlandse partners over de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze afspraken worden vastgelegd in het crisisplan, dat door de veiligheidsregio wordt opgesteld. Tijdens een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis is de voorzitter belast met de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Gelet op zijn rol en verantwoordelijkheden is het vanzelfsprekend dat de voorzitter van de veiligheidsregio de bevoegde functionaris is waar het gaat om het maken van samenwerkingsafspraken met aangrenzende (buitenlandse) regio's. Om over de bestuurlijke bevoegdheden geen onduidelijk-

heden te laten bestaan, ligt het in de rede dat de voorzitter van de veiligheidsregio als aanspreekpunt fungeert.

De leden van de CDA-fractie vragen welke rol de regering in dezen toekent aan de cdK als rijksorgaan. Zij vragen tevens of de regering inzicht kan geven in de wijze waarop de cdK's als provinciaal bestuurder inhoud hebbende samenwerking met de minister-presidenten van Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen en met de gouverneurs in België en vragen welke bijzondere redenen aan deze keus van de regering ten grondslag liggen. De keuze voor de voorzitter als aanspreekpunt, ook voor de grensoverschrijdende samenwerking, is ingegeven om de duidelijkheid over wie de bevoegde bestuurder is, te scheppen. Met hem moeten uiteindelijk zaken worden gedaan, niet met de cdK.

De leden van de CDA-fractie stellen dat de positie van de cdK beter benut kan worden door eenvoudig aan artikel 1 van de Ambtsinstructie van de cdK het internationale aspect toe te voegen. De cdK krijgt dan de rol van bevorderaar van de samenwerking. Deze leden vragen of de regering hiertoe bereid is.

Ik neem het voorstel van de leden van de CDA-fractie niet over. De keuze voor de voorzitter van de veiligheidsregio is hierboven reeds gemotiveerd. Er is geen formele rol meer voor de cdK in de grensoverschrijdende samenwerking. De nuance van «bevorderaar van samenwerking» wordt in het buitenland bovendien mogelijk niet begrepen. De cdK aanstellen als aanspreekpunt zou in het buitenland – ten onrechte – de indruk kunnen wekken dat met hem zaken gedaan moeten worden.

De leden van de PvdA-fractie willen graag concreet geïnformeerd worden of er voor de Westerschelde een grensoverschrijdende risicoanalyse en rampenplan bestaat. Zij wijzen op de steeds grotere schepen met zwaardere ladingen die door de vaargeulverdieping op een steenworp afstand langs de Zeeuwse kust varen. Veel van die schepen bevatten uitermate gevaarlijke chemische ladingen. Naar het oordeel van deze leden past daarbij een grensoverschrijdend rampenplan met duidelijkheid over de bevelsstructuur tijdens een ramp op de Westerschelde. Zij vragen of de regering dit oordeel deelt en hoe daarin is voorzien.

Het rampbestrijdingsplan Westerschelde is geactualiseerd maar nog niet vastgesteld in afwachting van een business case naar kosten van verbetering van de ongevals- en rampenbestrijding op de Westerschelde. Resultaten daarvan zijn intussen beschikbaar en er zijn afspraken gemaakt tussen de ministeries van BZK en V&W met het Zeeuwse bestuur over de kostenverdeling. Binnenkort kan daarom finale besluitvorming in Zeeland plaats vinden. De bestuurlijke en operationele bevelsstructuur is duidelijk omdat de Westerschelde gemeentelijk ingedeeld gebied is en dus onder verantwoordelijkheid van de burgemeester dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio valt.

Het rampbestrijdingsplan voorziet in vastlegging van die structuur en samenwerkingsafspraken. Met de Belgische bestuurders en organisaties zijn contacten gelegd over afspraken voor o.a. bijstand. Zo is bij voorbeeld toegezegd dat België één blusboot beschikbaar houdt als aanvulling op de Nederlandse capaciteit. Dit heeft nog niet geleid tot formele vastlegging van alle te maken afspraken in een grensoverschrijdend calamiteitenplan. De contacten met België zijn echter gelegd en de afspraken worden steeds concreter.

De leden van de SP-fractie vragen of de internationale samenwerking door voorzitters van veiligheidregio's aan de Belgische en Duitse grenzen op gang is gekomen en hoe het resultaat daarvan zich verhoudt tot voorheen, toen deze taak nog door de cdK werd uitgevoerd. Zij vragen of de

verhouding tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de cdK in deze grensregio's voldoende duidelijk is.

Het wetsvoorstel ligt thans in uw Kamer ter behandeling voor. De voorbereidingen op de totstandkoming van de veiligheidsregio's zijn volop in gang en dat geldt ook voor de grensoverschrijdende samenwerking. Formeel is de voorzitter van de veiligheidsregio echter nog niet bevoegd om zijn nieuwe rol te vervullen.

Thans wordt er wel reeds op allerlei niveaus samengewerkt: recent hebben de veiligheidsregio's Drenthe en IJsselland, het Graafschap Bentheim en de gemeenten Coevorden en Hardenberg een overeenkomst gesloten over landgrensoverschrijdende samenwerking bij een ramp. De provincies Zeeland en Overijssel hebben op dit terrein ook de nodige activiteiten ontwikkeld, evenals de regio's Twente en beide Limburgse regio's.

De taskforce grensoverschrijdende samenwerking onder leiding van de grensmakelaar, de heer Van Gelder, is bezig om het proces van samenwerking te versnellen door het weghalen van knelpunten. Voor het antwoord op de vraag over de verhouding tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de cdK verwijs ik de leden van de SP-fractie naar mijn antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fracties van SGP en CU vragen naar de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden indien sprake is van een landsgrensoverschrijdende ramp.

Wanneer de ramp op Nederlands grondgebied slechts één gemeente treft, heeft in Nederland de betreffende burgemeester het gezag en het opperbevel bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing; zijn er meer gemeenten binnen één regio betrokken, dan gaan de betreffende bevoegdheden over naar de voorzitter van veiligheidsregio. Als meerdere regio's in Nederland betrokken zijn bij een ramp of crisis, oefenen de betreffende voorzitters het gezag en het opperbevel bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing uit. De cdK kan dan als rijksorgaan aanwijzingen geven ten aanzien van het te voeren beleid. Omdat de cdK als rijksorgaan opereert, dienen die aanwijzingen in overeenstemming met de minister van BZK gegeven te worden. De minister van BZK kan zo nodig instructies geven aan de cdK. De minister kan via deze constructie sturing geven aan het door de voorzitters te voeren beleid bij de aanpak van de ramp.

12. Voorhang amvb's

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd dat via amendering is voorzien in een voorhangprocedure. De leden van de fractie van de PvdA achten het enigszins schofferend voor de Eerste Kamer dat de voorhangprocedure wordt gevolgd terwijl het voorstel van de daaraan ten grondslag liggende wet nog niet door de Eerste Kamer behandeld is. Ook de leden van de SP-fractie staan stil bij het vragen van een reactie op besluiten, terwijl het wetsvoorstel nog in behandeling is bij de Eerste Kamer.

Tijdens de plenaire behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer heb ik de bereidheid uitgesproken ook zonder formele voorhangprocedure de leden van beide Kamers deelgenoot te maken van de voorgenomen besluiten. Het moment daarvan zou overigens ook dan medio juni zijn geweest, welk moment naar het oordeel van de leden van de fracties van de PvdA en de SP kennelijk te vroeg ligt. Het is gebruikelijk om een algemene maatregel van bestuur (amvb) in procedure te brengen zodra de Tweede Kamer het wetsvoorstel dat daartoe de grondslag bevat heeft aanvaard en de tekst van de wet vaststaat, behoudens uiteraard de mogelijkheid van verwerping van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer. Een belangrijke overweging daarbij is dat een wet en een daarop berustende amvb gelijktijdig in werking moeten treden. Met de totstandkoming van een amvb is geruime tijd gemoeid, zeker indien in een voorhang is voor-

zien. Indien met het in procedure brengen van een amvb wordt gewacht totdat de Eerste Kamer de tekst van het wetsvoorstel heeft vastgesteld, zal de inwerkingtreding van het wetsvoorstel moeten worden uitgesteld tot ook de amvb gereed is. Vanwege de beoogde spoedige inwerkingtreding van de wet én de nauwe samenhang tussen de amvb's en de wet, is de voorhangprocedure gestart nadat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer was aangenomen. Ik verwijs overigens naar het kabinetsstandpunt over de voorhangprocedure (brief van 12 oktober 2009, Kamerstukken I 2009/2010, 32 123 VI, B).

13. Watercalamiteiten

De leden van de CDA-fractie brengen in herinnering dat de grootschalige landelijke hoogwateroefening in november 2008 tot de aanbeveling van de Taskforce Management Overstromingen heeft geleid, dat de coördinatie en regievoering vragen om krachtige keuzes. «Bij een overstromingsramp van nationale omvang móét een top-downbenadering gekozen worden.» Deze leden vragen de regering aan de hand van het scenario hoog water en een dreiging overstroming van de rivieren te illustreren hoe zij de gezagsverhoudingen ziet en daarbij de rollen van de verschillende spelers.

Zoals ik bij de beantwoording van vragen van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de verdeling verantwoordelijkheden op nationaal niveau (hoofdstuk 2) heb aangegeven, is per 26 juli 2009 de ministeriële commissie crisisbeheersing ingesteld. Daarmee is een belangrijke stap gezet bij het vergroten van de slagvaardigheid en eenduidigheid in de besluitvorming bij crises en rampen op rijksniveau. Verder zal het kabinet het komende jaar de Landelijke Operationele Staf (LOS) een formele plaats geven in het systeem van crisisbeheersing bij het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) te Driebergen en deze kwalitatief verder versterken. Hiervoor zullen de rol, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheid van de LOS interdepartementaal verder worden uitgewerkt en worden afgestemd met de decentrale bestuurders en betrokken operationele diensten. Voor een schets van de verdeling van bevoegdheden aan de hand van een hoogwaterscenario verwijs ik naar mijn antwoorden op de vragen de leden van de CDA-fractie over de afbakening van regionaal en bovenregionaal in hoofdstuk 6.

De leden van de CDA-fractie vinden het dringend gewenst dat aanvullende wetgeving tijdens buitengewone omstandigheden, de zogenaamde noodwetgeving, wordt opgepakt. Zij vragen of de regering bereid is de noodwetgeving voortvarend te moderniseren, zodat deze wetgeving goed aansluit bij het wetsvoorstel veiligheidsregio's.

Binnenkort zal de herziening van het staatsnoodrecht in breder verband worden opgepakt. Dit geschiedt in nauwe samenwerking met de voor de sectorale wetgeving verantwoordelijke ministeries. De aanpassingen die voortvloeien uit komst van de Wet veiligheidsregio's zullen daar deel van uitmaken.

Het aspect noodwetgeving zal ook aan de orde komen tijdens de door BZK begin 2010 te organiseren expertmeetings over een interdepartementaal wetgevingstraject crisisbeheersing.

De leden van de SP-fractie leiden uit het wetsvoorstel af dat met betrekking tot bovenregionale zaken de hoofdregel is dat de voorzitters van de veiligheidsregio's onderling afspraken maken en die neerleggen in crisisplannen. Voor specifieke situaties zal er worden gewerkt aan specifieke bestrijdingsplannen. Zo zegde de regering de Tweede Kamer bijvoorbeeld toe dat binnenkort een incidentenbestrijdingsplan Waddengebied ter consultatie zal worden aangeboden. Graag vernemen de leden van de

SP-fractie hoe het hiermee staat, alsmede met het incidentenbestrijdingsplan Noordzeekanaalgebied.

Voor de Waddenzee en het Noordzeekanaal ligt er een definitief concept van een bestrijdingsplan incidenten op het water en de verdere uitwerking in werkinstructies zijn in een vergevorderd stadium. In het Waddenzeegebied is het bestrijdingsplan incidenten ter consultatie voorgelegd aan de betrokken partijen en Veiligheidsregio's. De organisaties rond het Noordzeekanaal streven ernaar hun plan voor Sail 2010 gereed te hebben.

15. Overige onderwerpen

Veiligheidsberaad

De leden van de fractie van D66 vragen of het Veiligheidsberaad niet over rechtspersoonlijkheid zou moeten beschikken, in het licht van komende beheer- en bestuursverantwoordelijkheden voor bovenregionale voorzieningen.

In mijn brief van 3 juni 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 117, nr. 32) heb ik een schets gegeven van een organisatie onder de werktitel Ondersteuningsorganisatie Fysieke Veiligheid (OFV). Ik streef ernaar dat in de loop van 2010 een wetsvoorstel wordt ingediend om de OFV een juridische basis te geven. In dat kader zal tevens worden gezien wat de verhouding is tussen het Veiligheidsberaad en de OFV en of het nodig is het Veiligheidsberaad rechtspersoonlijkheid te verlenen. Voor de huidige rol van het Veiligheidsberaad als overlegplatform en als aanspreekpunt voor de minister van BZK is rechtspersoonlijkheid niet noodzakelijk.

Integralere definitie veiligheid

De leden van de PvdA-fractie vragen of het begrip veiligheid niet breder en integraler gedefinieerd zou moeten of kunnen worden. Zij menen dat daarbij ook gedacht zou kunnen worden aan het opstellen van een sociaal risicoprofiel en een sociaal-calamiteitenplan (dreigende maatschappelijke onrust).

Veiligheid is al een erg omvangrijk en algemeen begrip met veel aspecten. Ik meen dat de duidelijkheid meer gediend is met – waar dat wenselijk is – het toevoegen van bijvoeglijke naamwoorden (fysieke veiligheid, sociale veiligheid, integrale veiligheid) dan met het verder oprekken van de definitie. Uiteraard ben ik het geheel met deze leden eens indien zij met hun vraag tot uitdrukking willen brengen dat er ook oog moet zijn voor sociale (on)veiligheid. Het onderhavige wetsvoorstel, dat vooral is gericht op fysieke veiligheid, leent zich daarvoor evenwel niet.

Tegengaan verkokering in toezicht

De leden van de fractie van de PvdA leiden uit de studies en analyses rond met name de ramp in Enschede af dat een belangrijke oorzaak van de niet vroegtijdig gesignaleerde onveiligheid rond de vuurwerkfabriek was de sectorale gerichtheid van inspectiediensten, die ieder verantwoordelijk zijn voor een klein deeltje, maar niemand die het geheel kon overzien en zich daarvoor verantwoordelijk achtte. Zij vragen wat in de afgelopen jaren aan dit probleem is gedaan en stellen dat de oplossing van minder toezichthoudende organen die verantwoordelijk zijn voor de samenhang voor de hand lijkt te liggen. Zij vragen of deze uitwerking heeft plaatsgevonden, of er sprake is van vermindering van landelijk verkokerde inspectiediensten en of handhaving en toezicht op termijn vooral plaatsvindt op het niveau van de veiligheidsregio.

De gezamenlijke rijksinspecties hebben de afgelopen jaren in het kader van het programma «Vernieuwing toezicht» (in een eerdere fase «Eenduidig toezicht» geheten) de onderlinge samenwerking en afstem-

ming geïntensiveerd. Dat komt vooral tot uitdrukking in samenwerking in domeinen zoals «Ziekenhuizen», «Wegvervoer» en «Afval en Chemie». Binnen dergelijke domeinen werken de betrokken rijksinspecties nauw samen aan de realisering van zogenoemde eindbeelden. De samenwerking leidt tot geïntegreerde jaarplannen, gezamenlijke risicoanalyses en taakoverdracht tussen inspecties, bijvoorbeeld in het toezicht op horecabedrijven. De samenwerking betreft in eerste instantie de rijksinspecties, maar het is de bedoeling dat ook andere toezichthouders zoals gemeenten, waterschappen, provincies aanhaken.

Binnen het domein «Rampenbestrijding en crisisbeheersing» heeft de Inspectie OOV een coördinerende rol. Doel van de samenwerkende inspecties binnen dit domein is het verhogen van de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht. De Inspectie OOV is zo een eenduidig aanspreekpunt voor het veld en de departementen. Het biedt een platform voor inspecties en (vertegenwoordigers van) het veld voor het verbeteren van de samenwerking in de keten en het stroomlijnen van toezicht. Goede samenwerking en afstemming binnen het domein draagt bij aan een goede communicatie en vermindering van (eventuele) bestuurlijke drukte.

Informatie-uitwisseling en hulp aan minder zelfredzamen

De leden van de SP-fractie hebben geen speciale aandacht bij rampen en crisis in het wetsvoorstel kunnen vinden voor kwetsbare groepen als mensen met verstandelijke, zintuiglijke, psychische of motorische beperkingen. Zij vragen of in aparte informatie, oefeningen en andere eisen op andere wijze wordt voorzien. Zij vragen waar dit vastligt en zo niet, of dergelijke eisen er alsnog zouden moeten komen.

Bij een grootschalige ramp of een crisis zijn de meeste burgers en bedrijven de eerste tijd op zichzelf aangewezen. De capaciteit van de professionele hulpverlening is per definitie beperkt en wordt als eerste ingezet voor de mensen die deze het hardst nodig hebben. Daarnaast hebben burgers en bedrijven ook een eigen verantwoordelijkheid om zich voor te bereiden op rampen en crises. Dit geldt voor zowel zelfredzame als verminderd zelfredzame burgers. Door burgers en bedrijven te stimuleren om zich voor te bereiden op rampen en crises, wil ik hun zelfredzaamheid vergroten. Daarnaast wil ik vanuit de overheid de randvoorwaarden creëren die deze (zelf)redzaamheid ondersteunen. Om dit te realiseren is een project gestart dat als doel heeft de zelfredzaamheid en redzaamheid bij rampen en crises te versterken.

Met het project zelfredzaamheid heb ik concrete acties in gang gezet om de belangrijke stimulerende en ondersteunende rol van de overheid bij het versterken van zelfredzaamheid van burgers en redzaamheid (burgerparticipatie) nader vorm te geven. Risico- en crisiscommunicatie maken hiervan deel uit. Het project kent drie sporen:

1. het versterken van het risicobewustzijn;
2. het in pilotgebieden onderzoeken welke instrumenten de zelfredzaamheid effectief versterken;
3. onderzoek naar «best practices» op het gebied van zelfredzaamheid.

Binnen het project is specifieke aandacht voor verminderd zelfredzamen. Deze groep, die bestaat uit volwassenen met mentale of fysieke beperkingen die een zelfstandig leven leiden, maakt een groot deel uit van onze samenleving¹. Het is belangrijk dat verminderd zelfredzamen die zelfstandig leven zélf de verantwoordelijkheid nemen voor hun veiligheid bij noodsituaties. Verminderd zelfredzamen die afhankelijk zijn, dienen in eerste instantie ook zelf hulp van anderen in te schakelen. Te denken valt aan familie en vrienden, maar ook aan bijvoorbeeld thuiszorg. Iemand die hulp van derden weet te organiseren, gedraagt zich zelfredzaam. Medio 2010 zullen de uitkomsten van de pilots bekend zijn. Succesvolle instrumenten zullen na afloop van de pilots breder (landelijk) worden

¹ Kenmerkend voor deze doelgroep is dat zij dikwijls onvoldoende mobiel zijn om zich snel uit de voeten te maken en te vluchten, zij signalen niet waarnemen door een zintuiglijke handicap of zij sneller in paniek (kunnen) raken als zij door een verstandelijke beperking niet weten hoe te handelen. Zij leven vaak zelfstandig of in kleine woongemeenschappen, waardoor ze moeilijk te traceren zijn in geval van een ramp of crisis.

ingezet. Tevens kunnen zij in de planvorming van veiligheidsregio's worden opgenomen. De borging van de opgedane ervaringen is een belangrijk punt van aandacht in het project. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de activiteiten verwijs ik naar de brief over zelfredzaamheid bij rampen en crises (brief van 4 juni 2009, Kamerstukken II 2008/09, 30 821, nr. 9).

De leden van de SP-fractie vragen wat de regering vindt van de klachten van medewerkers van GGD, GHOR, politie en brandweer over de gebrekkige uitwisseling van informatie. Deze leden willen weten wat er landelijk of in de afzonderlijke veiligheidsregio's tegen wordt ondernomen. Ook vragen zij of de regering het initiatief neemt om met eenzelfde, en goed, informatiesysteem te werken.

De problemen met het uitwisselen van informatie die zich regelmatig voordeden bij (grote) incidenten hebben mijn bijzondere aandacht. Goed informatiemanagement is cruciaal voor een effectieve rampenbestrijding en crisisbeheersing. Om die reden worden in het Besluit veiligheidsregio's eisen gesteld aan het informatiemanagement. Deze eisen leiden ertoe dat er door de veiligheidsregio's gewerkt moet worden volgens de principes van het netcentrisch werken. Regio's moeten ook in staat zijn om interregionaal informatie uit te wisselen. Er wordt niet één bepaald systeem voorgeschreven of van rijkswege ingevoerd. Wel bied ik alle regio's de mogelijkheid het systeem CEDRIC in te voeren. Het Rijk neemt de invoeringskosten en de exploitatiekosten over het eerste jaar voor zijn rekening, daarna is het aan de regio's zelf. In de bestuurscommissie Informatievoorziening van het Veiligheidsberaad i.o. wordt momenteel overleg gevoerd over de manier waarop en het tempo waarin de regio's de netcentrische werkwijze met behulp van het CEDRIC-systeem gaan invoeren.

Voor de problemen die zich rond C2000 voordoen, is een expertgroep is ingesteld die deze problemen in kaart brengt. De expertgroep rapporteert hierover in december 2009. Ik wil hier nu niet vooruitlopen op de uitkomsten van het onderzoek, maar kan u toezeggen dat zodra de expertgroep haar aanbevelingen heeft gedaan ik u op de hoogte zal brengen op welke acties naar aanleiding daarvan worden ondernomen.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer het aangekondigde, door het ministerie van BZK te ontwikkelen modelconvenant voor het vastleggen van afspraken tussen veiligheidsregio's en provincie enerzijds en regionale omroepen anderzijds gereed zal zijn (Kamerstukken II 2008/09, 31 117, nr. 34).

Naar verwachting is het modelconvenant calamiteitenzender per 1 januari 2010 beschikbaar voor de veiligheidsregio's, de provincies en de regionale omroepen.

Wvr – andere wetten

De leden van SGP-fractie en de CU-fractie vragen hoe de aansluiting tussen de Wvr en andere wetten, bijvoorbeeld die ter bestrijding van dierziekten is geregeld.

Het primaire domein van de veiligheidsregio is de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De aan de burgemeester dan wel de voorzitter ter beschikking staande bevoegdheden richten zich op het openbare orde-domein. In het geval zich een dierziekte voordoet, zullen doorgaans de burgemeester(s) en de voorzitter van de veiligheidsregio worden geïnformeerd. Dat is in ieder geval zo wanneer er maatregelen moeten worden getroffen in het kader van de openbare orde. In voorkomend geval zal de voorzitter een RBT bijeen roepen. Hij zal dan ook de functionarissen uitnodigen wier aanwezigheid in verband met de omstandigheden van belang zijn teneinde de noodzakelijke maatregelen op elkaar af te stemmen. In dit

voorbeeld zal dat een functionaris van de Algemene Inspectiedienst (AID) van het ministerie van LNV zijn.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst