

Vergaderjaar 2003–2004

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2004

1. Inleiding

De veiligheidsrisico's in de samenleving vragen om een overheid die duidelijk, daadkrachtig en consequent kan reageren. Dit vergt een bestuurlijke structuur die slagvaardig is en waarin democratische controle gewaarborgd is.

Uit evaluatierapporten na rampen die de afgelopen jaren zijn opgetreden, is gebleken dat de bestuurlijke organisatie onder de loep moet worden genomen op het gebied van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiering. Mijn ambtsvoorganger heeft hierover advies gevraagd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. Dit advies is neergelegd in het rapport «Veiligheid op niveau: een bestuurlijk perspectief op de toekomst van veiligheidsregio's». Ook organisaties in het binnenlands bestuur (waaronder VNG en IPO) hebben zich hierover gebogen en hun opinie gegeven. In dit kabinetsstandpunt geeft het kabinet zijn visie en doet een aantal voorstellen. Hierbij is ook gebruik gemaakt van advies van de VNG-commissie-Brouwer «Krachten bundelen voor veiligheid».

De complexiteit van de huidige taakverdeling maakt gezamenlijke voorbereiding op en optreden bij rampenbestrijding moeilijk. Verder is er sprake van een zekere vrijblijvendheid: regionale besturen van de brandweer en GHOR hebben onvoldoende slagkracht om prestaties te leveren wanneer deelnemers voor besluitvorming terug moeten naar de individuele gemeenteraden. Op deze wijze heeft een regionaal bestuur in een aantal gevallen te weinig toegevoegde waarde. Het kabinet houdt vast aan het uitgangspunt dat de voorbereiding op rampenbeheersing een taak is van het lokale bestuur en dat het gezag over het optreden bij rampen bij de burgemeester berust. Het beheer over de hulpverleningsorganisaties zou echter – meer dan nu het geval is – verplicht op regionaal niveau moeten worden georganiseerd. Voor de politie en GHOR is dit al het geval, dit zou ook voor de brandweer moeten gelden en voor de organisatie van de

rampenbeheersing. Het kabinet wil bij de uitwerking en implementatie van dit standpunt samenwerken met de mede-overheden.

Voor een adequate lokale veiligheidszorg zijn sterke gemeenten cruciaal. Om een goede veiligheidszorg te kunnen realiseren, zijn gemeenten afhankelijk van de sterkte van de infrastructuur die hiervoor benodigd is. Deze infrastructuur is momenteel onvoldoende doeltreffend. De kleine schaal van veel gemeenten is hiervan onder meer een reden. Om de infrastructuur te verbeteren, is het kabinet voornemens om de gemeentelijke samenwerking op regionaal verband te versterken. Hiertoe heeft het kabinet in dit standpunt een aantal maatregelen opgenomen.

Ook de Tweede Kamer is zich bewust van het belang van een goede bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio zo blijkt uit de motie, Meijer¹, waarin de regering gevraagd wordt om uiterlijk met ingang van 2004 zorg te dragen voor de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. Deze motie bleek op deze korte termijn niet uitvoerbaar. Met de voornemens in dit kabinetsstandpunt geeft het kabinet alsnog invulling aan de wens van de Tweede Kamer zorg te dragen voor een adequate bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's.

2. Problemen om op te lossen

Wat zijn de problemen die de gesignaleerde complexiteit en vrijblijvendheid veroorzaken? Uit de bedoelde evaluatierapporten en uit de praktijk komt een aantal knelpunten naar voren.

Schaalgrootte

In veel gemeenten is – door de kleine schaal – onvoldoende capaciteit aanwezig en wordt kennis en ervaring gemist op het gebied van brandweer, crisisen rampenbeheersing. De lokale brandweerkorpsen die hoofdzakelijk bestaan uit parttime professionals (vrijwilligers) zijn vooral gericht op de reguliere repressieve taken. Voor pro-actie- en preventie alsmede de voorbereiding op de rampenbestrijdingstaken zijn deze korpsen niet ingericht.

Slagkracht regionaal bestuur

De slagkracht van de regionale besturen van brandweer en GHOR is in veel gevallen onvoldoende, doordat deze besturen onvoldoende doorzettingsmacht hebben ten opzichte van de deelnemende gemeenten. Gevolg hiervan kan zijn dat de nodige regionale ontwikkeling wordt geremd door een (kleine) minderheid van de gemeenten die aan de regio deelnemen, bijvoorbeeld doordat deze minderheid niet de benodigde financiën in de regio wil inbrengen. Dit heeft tot gevolg dat het multidisciplinaire optreden (politie, brandweer, geneeskundige diensten en gemeentelijke diensten) niet goed van de grond komt. Ook rapportages van de Inspectie voor openbare orde en veiligheid wijzen hierop.

Uitvoering landelijke projecten

Een ander probleem is dat projecten met een nationale reikwijdte slechts uitgevoerd kunnen worden als de regio's steun hebben van alle gemeenten (483). Dit houdt in dat besluitvorming over dergelijke projecten (via het bestuur van de regio) door de individuele gemeenten plaats vindt. Dit betekent dat besluitvorming erg lang duurt. De aansluiting tussen het rijksniveau en de gemeenten ten aanzien van beheerszaken is dan ook complex.

¹ Kamerstukken II 2001–2002, 27 575, nr. 9.

De verschillen in schaal, kwaliteit en kwantiteit tussen de verschillende gemeentelijke en regionale brandweerorganisaties, zijn op dit moment groot. Dit betekent dat burgers in verschillende delen van het land een uiteenlopend hulpverleningsniveau wordt geboden. Een landelijk minimumniveau is niet vastgelegd. Uit het voorgaande volgt dat de huidige organisatievorm efficiëntieverliezen met zich brengt. Ook de effectiviteit laat in een aantal situaties te wensen over.

Financiering

De financieringsstromen voor de basis-brandweezorg en de rampenbeheersing zijn op dit moment divers, in het bijzonder ten aanzien van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Dit belemmert het programmatisch en gericht werken aan kwaliteitsverbetering en het doen van grote investeringen.

3. Wat willen we bereiken?

In de achterliggende maanden is zowel het bestuurlijke als het operationele veld geraadpleegd over de voornemens aangaande de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. Er is nadrukkelijk overeenstemming over de problemen die overwonnen moeten worden en over de opvatting dat versterking van het regionale niveau een belangrijk onderdeel van de oplossing is. Van belang is verder de onderscheiden verantwoordelijkheden van de verschillende partners te onderkennen. Het onderkennen van de verantwoordelijkheden van gemeenten en rijk leidt naar een gezamenlijke aanpak.

Het lokale niveau heeft een wettelijke rol in veiligheidsvraagstukken ten behoeve van de afstemming van het optreden van hulpverleningsdiensten. Dit geldt voor het gemeentelijk beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening, bouwvergunningen, openbare orde, handhaving, milieu, horeca, jongeren, enzovoort. Het kabinet houdt vast aan de lijn dat het gemeentebestuur eerstverantwoordelijk is voor alle lokale veiligheidsvraagstukken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde. Voor het gezag, dat zich onder meer uit in het opperbevel van de burgemeester bij brand, is en blijft sprake van een directe democratische controle. Het kabinet vindt dat het beheer over de diverse hulpverleningsdiensten om redenen van effectiviteit en efficiëntie bestuurlijk meer op regionaal niveau georganiseerd kan worden. Dit geldt in beginsel voor alle hulpverleningsdiensten. Nadeel hiervan is dat de democratische controle op het beheer een meer indirecte wordt dan op het gezag. Voordeel is dat het beheer voor alle diensten op één en hetzelfde regionale niveau ligt en daarmee de efficiëntie en effectiviteit wordt bevorderd. Vanuit het principe «beheer dient gezag» is het bestaan van indirecte – in plaats van directe – democratische controle voor het beheer acceptabel. Het kabinet volgt op deze wijze een route die start bij de inhoud van de taken en die zich richt op de winst die behaald kan worden bij de organisatie van die taken. Immers aanpassing van de (bestuurlijke) organisatie is geen doel op zich, maar een middel. Richtsnoer is: *Lokaal waar de democratie het vraagt en het effectief is, regionaal waar de effectiviteit en de doelmatigheid het vraagt en democratisch verantwoord is.*

Ten behoeve van de eenduidigheid is het van belang aan te geven wat onder een veiligheidsregio wordt verstaan. Onder een veiligheidsregio wordt door het kabinet verstaan: een gebied waarin wordt samengewerkt

door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Hierbij is sprake van een territoriaal congruente indeling conform de huidige indeling van de politieregio's. De samenwerking vindt plaats binnen een structuur die is gebaseerd op wettelijke regelingen en op bestuursafspraken.

In juli 2006 wil het kabinet de volgende zaken geregeld hebben:

1. Verdere regionalisering van het beheer van de brandweer;
2. Integratie van de besturen van de regionale brandweer en GHOR;
3. Regionalisering van de beheersaspecten van de rampenbeheersing;
4. Verplichte bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie;
5. Doorzettingsmacht van het regionaal hulpverleningsbestuur;
6. Versterken bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer;
7. Pro-actie en preventie (adviesrol regio);
8. Versterking GHOR;
9. Financieringssystematiek.

Om dit te bereiken, zal het kabinet nauw samenwerken met de betrokken mede-overheden. Het kabinet zal hierbij lering trekken uit de ervaringen die in de regio's worden opgedaan bij het bouwen aan de veiligheidsregio zoals die er in 2006 uit moet zien.

Uitgangspunt is dat de genoemde structuur voor brandweer, GHOR en rampenbeheersing wordt ingevuld in de vorm van verlengd lokaal bestuur.

Het kabinet formuleert een basisniveau waaraan regio's moeten voldoen. Dit niveau is dus verplichtend. In de wijze waarop gemeenten dit niveau vormgeven zijn zij in beginsel vrij, zodat zij maatwerk-oplossingen kunnen kiezen. Het ministerie van BZK heeft hierbij een faciliterende rol. Het basisniveau moet medio 2006 bereikt zijn. Halverwege het traject, medio 2005, zal het kabinet samen met de gemeenten een tussenbalans opmaken. Dan kan beoordeeld worden of de nu geschetste aanpak in de praktijk werkt. Zo nodig kan na het ijkmoment in 2005 tot aanvullende maatregelen worden besloten.

In de periode tot dit ijkmoment wordt er gewerkt op basis van afspraken tussen gemeenten en rijk ten aanzien van de invulling van de kwaliteit van de veiligheidsregio. Na het ijkmoment kan worden besloten om ontwikkelde zaken in wetgeving vast te leggen. Ten aanzien van de verplichte elementen zal de voorbereiding van wetgeving al dit jaar worden gestart.

Het kabinet wil de bestaande financieringssystematiek handhaven. Financiering door de gemeenten is hierbij het uitgangspunt. Gemeenten moeten wel waarborgen dat het basisniveau van de regio ook financieel kan worden gerealiseerd. Gemeenten moeten ervoor instaan dat voldoende middelen aan de regio ter beschikking worden gesteld voor onder meer de salariskosten van functionarissen in regionale dienst. Wanneer gaandeweg het regionaliseringsproces zou blijken dat deze systematiek niet adequaat is om de gewenste veiligheidsregio op te bouwen, dan kan overwogen worden een aantal regionale taken door het rijk te laten financieren. In dat geval zou een herverdeling aan de orde kunnen zijn van financiën tussen gemeentefonds en rijk voor deze taken. Ook de financieringssystematiek maakt daarom deel uit van de tussenbalans in 2005.

3.1. Verdere regionalisering van de brandweer

Het beheer van de brandweer wordt verder geregionaliseerd. Deze regionalisering sluit aan bij ontwikkelingen die in het land reeds gaande zijn. Zo

werkt de brandweer dagelijks al in regionaal verband samen bij bijvoorbeeld het opleiden en oefenen, verleent men elkaar onderling bijstand en zijn de operationele uitrukgebieden vaak al gemeentegrens-overschrijdend. Ook zijn er al vrij veel regio's waar personeel in regionale dienst is. Aangaande het personeel van de brandweer kiest het kabinet ervoor dat (in ieder geval) al het personeel vanaf een nader te bepalen schaal-/functieniveau, tenminste leidinggevenden, in regionale dienst komt. Het gaat hierbij om het personeel dat zich bezighoudt met de preparatie en repressie. Dit personeel zal vanuit de regionale context met de nodige kwaliteitswaarborging ten dienste staan van de gemeenten. Ook wordt gewerkt aan een overgang van personeel met specialistische, schaarse (operationele) taken¹. Dit stelt het kabinet verplicht als minimumniveau. Lokale uitrukeenheden kunnen in dienst van de gemeenten blijven. De gemeenten kunnen besluiten tot verdergaande stappen in het kader van verdere regionalisering in personele zin. Daarvoor kunnen valide argumenten aan de orde zijn (maatwerk).

Adequate uitvoering van taken vraagt om een goede voorbereiding ofwel preparatie. Opleidingen en oefeningen zijn hiervan belangrijke onderdelen. Op dit vlak zal de regio zorgdragen voor de opleidingen van manschappen en onderofficieren en het organiseren van oefeningen, zowel monodisciplinair als multidisciplinair². De officiersopleidingen worden door het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra) verzorgd. In de nieuwe opzet van competentiegericht opleiden zal de regionale brandweer een belangrijke rol vervullen voor het praktijkgedeelte van deze opleiding. Belangrijk in dit verband is het kennis- en opleidingsniveau van alle functionarissen binnen de brandweer. Het kabinet zal in 2004 voorstellen doen aan de Tweede Kamer om de kwaliteit en professionaliteit van het brandweerpersoneel te verbeteren en te garanderen. Hierbij wordt niet alleen het brandweeronderwijs gezien, maar ook de vakbekwaamheid van het brandweerpersoneel.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de brandweer zo dicht mogelijk bij de burger staat en door de burger herkend en erkend wordt. Binding met de lokale gemeenschap en relevante kennis van de omgeving zal dan ook behouden blijven binnen de beoogde situatie. Het regiobestuur moet toezien op gelijkwaardige prestaties binnen het regionale verzorgingsgebied. Door deze taken op zich te nemen, vervult de regio een kwaliteitsborgende rol ten aanzien van personeel en materieel van de brandweer. De minister van BZK stelt hiertoe kaders door middel van kwaliteits- en prestatie-eisen. De minister van BZK is over de kwaliteitsborging brandweerpersoneel in overleg met de VNG (College van Arbeidszaken).³ In veel gemeenten is het brandweerpersoneel ingebed in de gemeentelijke organisatie. Hierdoor zijn goede werkverbanden tot stand gekomen en is de inbreng van de brandweer in de gemeentelijke werkprocessen verbeterd. Deze positieve ontwikkeling mag niet doorbroken worden doordat brandweerpersoneel in regionale dienst wordt genomen. Om hieraan tegemoet te komen, valt te overwegen om het personeel dat in dienst van de regio komt en betrokken is in de gemeentelijke werkprocessen, te detacheren bij de gemeente. Dit geldt bijvoorbeeld voor de lokale leidinggevende van de brandweer. Op deze wijze blijft de inbedding in het gemeentelijk apparaat mogelijk, terwijl ook kwaliteitsverbetering tot stand komt door onder meer een regionaal personeelsbeleid. De rechtspositie van dit brandweerpersoneel verandert niet, mede gezien het feit dat de regio een vorm van verlengd lokaal bestuur is.

3.2. Integratie van besturen van regionale brandweer en GHOR

De besturen van brandweer en GHOR worden samengevoegd tot een zogenaamd hulpverleningsbestuur. Dit voornemen om de besturen van

¹ Hierbij valt te denken aan: de Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen (ROGS), de Waarschuwings- en/of Verkenningdeskundige (WVD) en duikers.

² De regionale brandweer verzorgt momenteel al de multidisciplinaire oefeningen binnen het kader haar taken op het terrein van rampenbeheersing.

³ Kamerstukken II 2003–2004, 29 200 VII, nr. 44.

brandweer en GHOR te integreren, heeft het kabinet reeds opgenomen in de beleidsnota » Bewust Veiliger » van 2002. De komende jaren zal dit daadwerkelijk vorm moeten krijgen. Deze samenvoeging is een verplicht element in de veiligheidsregio.

Met de integratie van de besturen van de regionale brandweer en de GHOR zijn synergievoordelen te behalen. Beide organisaties (brandweer en GHOR) zijn reeds georganiseerd op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). In de huidige besturen zitten grotendeels dezelfde functionarissen en door integratie van de besturen zal de bestuurlijke drukte aanzienlijk afnemen. Verder wordt door de meer eenduidige bestuurlijke organisatie ook de samenwerking binnen beide kolommen vergroot. Op dit moment zijn er in het land al enkele samengevoegde besturen van brandweer en GHOR. Het kabinet steunt deze ontwikkeling.

De democratische controle van het hulpverleningsbestuur wordt gewaarborgd door deze de vorm te geven van een openbaar lichaam op basis van de Wgr. In deze vorm berust de democratische controle nadrukkelijk bij de gemeenteraad: Op indirecte wijze voor het beheer van de regionale organisatie en op directe wijze voor het gezag.

3.3. Regionalisering van de beheersaspecten van de rampenbeheersing

Het toekomstige regionale hulpverleningsbestuur is, als verlengd lokaal bestuur, verantwoordelijk voor de voorbereiding op de rampenbeheersing. Dit is in de huidige situatie ook al grotendeels zo. Hieronder valt ook de verantwoordelijkheid voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen en de voorbereiding daarop. Het gezag blijft bij de burgemeester. De totale verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van het hulpverleningsbestuur worden vastgelegd in de Wet rampen en zware ongevallen. Zo wordt het regionale bestuur conform het advies van de ROB verantwoordelijk voor de beleidsmatige en operationele processen ten aanzien van de rampenbeheersing. Nauwe samenwerking met de politie, op zowel bestuurlijk als operationeel niveau, is noodzakelijk.

Het kabinet zal verplichtend (wettelijk) vaststellen welke taken op regionaal niveau dienen te worden uitgevoerd. Het gaat hier onder meer om multidisciplinaire taken die gericht zijn op de rampenbeheersing. Naast de huidige taken zullen de volgende taken in ieder geval bij het regionale hulpverleningsbestuur worden ondergebracht¹:

- Het verplicht adviseren van de gemeentebesturen voor welke objecten een rampbestrijdingsplan vastgesteld moet worden en over de inhoud van de rampbestrijdingsplannen.
- Het verzorgen van de ambtelijke ondersteuning voor het gezag van de burgemeester in geval van een calamiteit.
- Het met de politie inrichten en instandhouden van de *gemeenschappelijke* meldkamer.

3.4. Verplichte bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie

Hoewel politie enerzijds en brandweer en GHOR anderzijds hun verschillende wettelijke achtergrond behouden, komt met de hierboven genoemde ontwikkeling het beheer van deze organisaties feitelijk zoveel mogelijk op één en hetzelfde regionale niveau te liggen. Het conceptvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993² staat de bestuurlijke inrichting en operationele samenwerking in 2006, zoals het kabinet deze op dit moment voor ogen heeft, niet in de weg. Wel legt het conceptvoorstel de eindverantwoordelijkheid voor beheersbeslissingen op het terrein van politie op regionaal niveau bij de korpsbeheerder in plaats van zoals nu bij

¹ Die taken die reeds in het wetsvoorstel Wet kwaliteitsbevordering rampenbeheersing als regionale taak zijn benoemd, worden hier niet meer apart genoemd.

² Kamerstukken II 2003–2004, 29 200 VII, nr. 4.

het regionaal college. Bij het opstellen van dit standpunt is uitgegaan van vigerende wetgeving. Ook zal van medio 2004 tot medio 2005 een evaluatie van het functioneren van de politie plaatsvinden. Ondermeer de huidige schaalgrootte van de politieregio's zal onderwerp van evaluatie zijn. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie zal worden bezien of aanpassingen in het politiebestedel gewenst zijn. Wanneer voor de politie tot een schaalvergroting zou worden besloten, zal worden bezien of en in hoeverre dit consequenties heeft voor brandweer en GHOR alsmede voor de territoriale congruentie. Wellicht ten overvloede merkt het kabinet op dat er geen aanleiding is om het beheer van brandweer en GHOR op nationaal niveau te leggen.

Tussen het te vormen regionale hulpverleningsbestuur en de politie moeten samenwerkingsafspraken worden gemaakt, die een gecoördineerde voorbereiding op gezamenlijk optreden in ramp- en crisissituaties bevorderen. Deze afstemming zal wettelijk worden verankerd. De integratie van de besturen van brandweer en GHOR en borging van de samenwerking met de politie zullen de bestuurlijke drukte doen afnemen. Vooral wanneer de regio's er voor kiezen om zoveel mogelijk tot personele unies in de twee besturen te komen.

3.5. Doorzettingsmacht van het regionaal hulpverleningsbestuur

Het hulpverleningsbestuur moet voldoende doorzettingsmacht krijgen, dat wil zeggen, dat besluitvorming niet afhankelijk mag zijn van de opvatting van (een kleine) minderheid van de deelnemende gemeenten. De doorzettingsmacht is niet alleen van belang bij de voorbereiding op rampen en crises, maar ook bij de voorbereiding van meer dagelijkse werkzaamheden, zoals grotere branden, incidenten en bijvoorbeeld groot-schalige evenementen. Het kabinet zal voorstellen doen voor de bestuurlijk-juridische vormgeving van de doorzettingsmacht, die een verplichtend karakter heeft in de veiligheidsregio.

3.6. Versterken bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer

Gekoppeld aan de doorzettingsmacht van het regionaal bestuur moet ook de positie van de regionaal commandant brandweer voor beheers- en operationele zaken worden versterkt. In operationeel opzicht moet de commandant de beschikking hebben over voldoende eenheden voor een adequate inzet. Dit omvat ook de lokale uitrukeenheden. Dit zal worden vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Gelet op de strategische positie en de grote verantwoordelijkheden van genoemde functionaris zal het kabinet bezien welke maatregelen voor de aanstellingsprocedure van de regionale ambtelijke leiding noodzakelijk zijn. Daarnaast zal het kabinet het landelijk management development verder ontwikkelen om de kwaliteit van het brandweermanagement verder te verbeteren.

3.7. Pro-actie en preventie

In het project «pro-actie en preventie» is geconcludeerd dat er moet worden onderzocht op welke manier gemeenten efficiënter kunnen samenwerken. Er kan binnen de regio een coördinerende rol worden vervuld als het gaat om pro-actie, preventie en dus veiligheid voor de bewoners van die regio. Het kabinet vindt pro-actie en preventie een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Hieraan wordt niet getornd, maar wel moet duidelijk zijn dat voor de vergunningverlening voor bepaalde objecten/projecten specifieke deskundigheid op regionaal niveau noodzakelijk is. Met name in kleinere gemeenten, maar ook in grotere, is het praktisch onmogelijk voldoende expertise in eigen huis te hebben. Hiertoe zijn in het kader van genoemd project reeds gelden van rijkswege beschik-

baar gesteld. Het is belangrijk dat de expertise die regionaal wordt gebundeld ook daadwerkelijk wordt ingezet ten behoeve van de gemeentelijke besluitvorming over vergunningen. Daarom is wettelijke vastlegging gewenst. Te denken valt aan een wettelijke adviestaak voor de regio ten aanzien van specifieke vergunningen, waarbij ook de rol van de andere betrokkenen, zoals de politie, expliciet in beschouwing genomen zal worden. Daarbij moet worden gewaakt voor dubblures tussen gemeente en regio. De besluitvorming over vergunningen blijft uiteraard een verantwoordelijkheid van de gemeente.

3.8. Versterking GHOR

Het openbaar bestuur is verantwoordelijk voor de bestuurlijke GHOR-structuur: GHOR-bestuur, RGF en het GHOR-bureau. Het ministerie van BZK realiseert daarvoor een bijdrage in de financiering door middel van het Interim-Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen. Het ministerie van VWS is systeemverantwoordelijk voor de kwaliteit en organisatie van de zorgprocessen. VWS stimuleert de zorgsector om zich voor te bereiden op grootschalige inzet.

De publieke verantwoordelijkheid van de GGD'en en hun ervaring op het terrein van grootschalige gezondheidsincidenten, zoals infectieziekten, maakt de GGD een geschikte organisatie om GHOR-taken binnen de zorg nader vorm te geven. Ook brengt dit met zich mee dat juist zij bij het bestrijden van deze incidenten, waarbij ook vaak de openbare orde en veiligheid in het geding is, een onmisbare schakel vormt. Daarom is het wenselijk om de komende jaren ook voor de GGD'en te streven naar territoriale congruentie met de veiligheidsregio's en derhalve het aantal GGD'en terug te brengen tot maximaal 25. Wij gaan ervan uit dat de betreffende gemeenten zelf de maatregelen nemen om, binnen hun eigen bevoegdheden, deze opschaling te realiseren. Zoals door de ROB voorgesteld, heeft het kabinet een afzonderlijk advies aan de ROB en de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg gevraagd over de uitwerking van de bestuurlijke inbedding van de GHOR. Dit terrein verdient afzonderlijke aandacht doordat hier een veelheid van partners actief is: zowel publieke diensten als particuliere organisaties die verschillende financieringsstromen kennen. De voorstellen van dit advies, dat in 2004 verwacht wordt, zullen betrokken worden bij de verdere inbedding van de GHOR in de veiligheidsregio.

Verder zijn de volgende ontwikkelingen gaande op het terrein van de geneeskundige hulpverlening. Er is een wet Ambulancezorg in voorbereiding waarin de Centrale Post Ambulancevervoer, de particuliere en gemeentelijke ambulancediensten, operationeel zullen worden ondergebracht in een regionaal samenwerkingsverband, de RAV (Regionale Ambulance Voorziening). De indeling van deze regio's zal gelijk zijn aan die van de veiligheidsregio's. De minister van VWS verleent per regio een vergunning aan de regionale ambulancevoorziening. In beginsel zal de minister van VWS alleen over gaan tot vergunningverlening na instemming van het GHOR-bestuur met de GHOR-paragraaf in het regionaal ambulanceplan (RAP), waarin de onderlinge afspraken tussen GHOR- en RAV-bestuur zijn vastgelegd.

Conform hetgeen hierover is opgenomen in de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbeheersing (WKR) is het GHOR-bestuur verantwoordelijk voor het instellen en instandhouden van de meldkamer voor de zorg. Zij krijgt de bevoegdheid om de fysieke plaats van de meldkamer ambulancezorg aan te wijzen. Tevens draagt zij zorg voor de complete infrastructuur. Daarmee wordt bevorderd dat de meldkamers van brandweer, politie en ambulancezorg gemeenschappelijk gehuisvest zijn en in tijden van groot-

schalige ongevallen of rampen naadloos kunnen opschalen en waar mogelijk en zinvol geïntegreerd kunnen optreden om de schaarse middelen in die situatie zo goed mogelijk te verdelen.

De meldkamer ambulancezorg wordt ingericht naar de eisen van de RAV. De bekostiging van deze meldkamervoorziening moet worden gerealiseerd via de tarieven in de gezondheidszorg. Het GHOR-bestuur en het RAV-bestuur maken afspraken over het feitelijk beheer van de meldkamer en het betrokken personeel, welke variant wordt gekozen is dus afhankelijk van de uitkomsten van het lokaal overleg. VWS en BZK leggen geen blauwdruk op. Tijdens grootschalige incidenten staat de gehele gemeenschappelijke meldkamer onder opperbevel (als bedoeld in art. 173 van de Gemeentewet en art. 11 van de Wet rampen en zware ongevallen) van de burgemeester.

De RAV is een zorginstelling in het kader van de Wet Kwaliteit Zorginstellingen en daarom gelden ook de betreffende wetten, zoals de Wet Beroepsuitoefening Individuele Gezondheidszorg, de Wet Geneeskundige Behandelingsoverkomst en de Wet Kwaliteit Zorginstellingen, onverkort voor de RAV, inclusief de meldkamer zorg. Dat betekent ook dat het aannemen van de melding, het geven van eerste medische adviezen, het stellen van de indicatie en het wel of niet inzetten van een ambulance of andere voorziening van de RAV of gezondheidszorg onlosmakelijk onderdeel uitmaken van het (ambulance)zorgproces. Daarmee vallen deze processen onder het wettelijk kader en de financiering van de gezondheidszorg, zowel in de dagelijkse als in de opgeschaalde situatie.

Het RAV-bestuur is onder alle omstandigheden verantwoordelijk voor de voorbereiding op en feitelijke afhandeling van de meldingen die binnenkomen voor de (ambulance)zorg; het stuurt derhalve de meldkamer ambulancezorg functioneel aan. De uitvoering van de melding moet worden gedaan door daartoe bevoegde en bekwame personen. Er dienen verpleegkundigen 7X24 uur in de meldkamer aanwezig te zijn. De prestaties van de meldkamers ambulancezorg, alsmede de afspraken die worden gemaakt in de GHOR-paragraaf van de regionale ambulanceplannen, worden nauwgezet gemonitord.

Er bestaat onduidelijkheid over de financiering van de geoefendheid binnen de GHOR. De ministers van BZK en VWS hebben afgesproken dat zij voor de ambulancezorg met partijen AZN en RGF-raad/beraad GHOR-burgemeesters overleggen op welke punten de eerder gemaakte afspraken in het een aantal jaren geleden gesloten convenant tussen de AZN en de RGF-raad over de taak- en kostenverdeling tussen de GHOR en de ambulancezorg nadere toespitsing moet krijgen om de in de praktijk geconstateerde problematiek op te lossen. BZK en VWS zullen daartoe met RGF-raad/beraad GHOR-burgemeesters en AZN in overleg treden.

Inmiddels heeft de Tweede Kamer in afschrift een brief ontvangen van de ministers van VWS en BZK over de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen VWS en BZK waar het gaat om de GHOR en de aansturing van de ambulancezorg en de meldkamers.

3.9. Financiën

Het kabinet kiest voor een veiligheidsregio waarbij het hulpverleningsbestuur gebaseerd is op de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit garandeert een grote betrokkenheid van de gemeenten bij de veiligheid van hun burgers. Het is daarom ook belangrijk dat de financiering in principe een verantwoordelijkheid van gemeenten blijft. In de huidige situatie worden brandweer en rampen-bestrijding voor het overgrote deel betaald

door de gemeenten. Hiernaast is er rijksfinanciering aan de regio's op grond van de Brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR). Deze situatie blijft in beginsel gehandhaafd. Wel moet worden gewaarborgd dat de gemeenten de regio voldoende faciliteren met financiële middelen om het verplichte basisniveau van de regio te effectueren.

Ten aanzien van de reeds bestaande rijksfinanciering aan de regio kunnen prestatiecontracten worden afgesloten. In de voornemens van het kabinet wordt gesteld dat de minister van BZK kwaliteits- en prestatie-eisen stelt voor de regio's. Naar huidig inzicht zal het stellen van kwaliteits- en prestatie-eisen geen extra geld kosten.

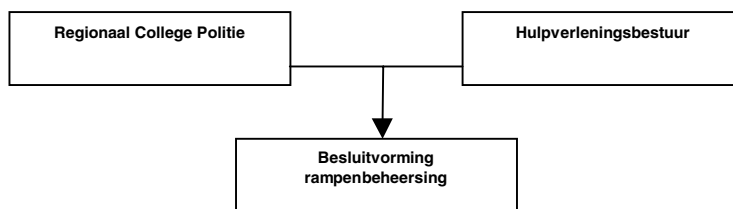
4. De veiligheidsregio in 2006

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de wijze waarop de veiligheidsregio's er in 2006 uit zullen zien. Deels zal de vormgeving van rijkswege worden vastgesteld en deels zijn de regio's hier vrij in. Gemeenten en kabinet hebben hetzelfde doel voor ogen. Tot juli 2006 kunnen gemeenten in hun eigen tempo werken om dit doel te bereiken.

4.1. Vormgeving van de veiligheidsregio

Een van de problemen die opgelost moeten worden, is de complexiteit van de besluitvorming over onder meer de rampenbeheersing. In de nieuwe situatie is de verhouding tussen het hulpverleningsbestuur en het regionaal college van politie in het kader van de besluitvorming over de rampenbeheersing als volgt weer te geven:

Figuur 1



Dit betekent dat de beide besturen een vorm moeten vinden waarin zij in gezamenlijkheid tot besluitvorming komen over rampenbeheersing.

Het hulpverleningsbestuur wordt momenteel gevormd door leden van de colleges van burgemeester en wethouders of door raadsleden. Gestimuleerd wordt alleen burgemeesters zitting te laten hebben in het bestuur, waardoor samenwerking en afstemming met het regionaal college van politie gemakkelijker wordt vanwege de personele invulling. De voorzitter van het regionale hulpverleningsbestuur zal gelijk aan de huidige korpsbeheerder van de regionale politie het bestuurlijke aanspreekpunt worden voor de regio. Van belang is dat het hulpverleningsbestuur op basis van meerderheid van stemmen kan komen tot besluitvorming om te voorkomen dat de besluitvormingsprocedures te stroperig worden. Besluitvorming op regionaal niveau heeft alleen toegevoegde waarde als er een doorzettingsmacht bestaat ten opzichte van de individuele gemeenten. Het hierboven geschetste beeld is een basisstructuur, die het kabinet verplicht stelt.

De wijze waarop gemeenten die structuur uitwerken is een zaak van maatwerk ter plekke. Hierover kunnen gemeentebesturen dus zelf besluiten.

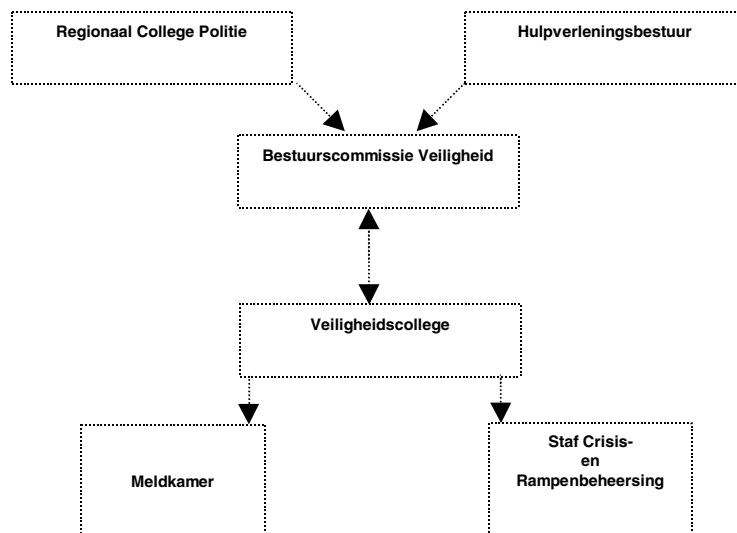
Om dit proces te stimuleren doet het kabinet hieronder een suggestie voor de uitwerking.

Om als veiligheidsregio te voldoen aan de gestelde eisen over de verplichte samenwerking tussen het hulpverleningsbestuur en de politie zijn er verschillende mogelijkheden. Het kabinet vindt het belangrijk dat op regionaal niveau een heldere keuze wordt gemaakt en wil samen met het openbaar bestuur oplossingen verkennen. De regio's kunnen bijvoorbeeld een bestuurscommissie veiligheid instellen waarin vertegenwoordigers van politie en het hulpverleningsbestuur gezamenlijk komen tot besluitvorming over de rampenbeheersing. De genoemde commissie kan dan ondersteund worden door een zogenaamd ambtelijk veiligheidscollege. In dit college zouden onder (bestuurlijk) voorzitterschap bijvoorbeeld de korpschef, de regionale brandweercommandant en de regionaal geneeskundig functionaris zitting kunnen nemen. Aangaande de vertegenwoordiging van de gemeentelijke diensten moet bezien worden of deze via de lijn van de brandweer of anderszins vorm gegeven kan worden, bijvoorbeeld door middel van een coördinerend gemeentesecretaris.

De ROB pleit ervoor de meldkamer ook bij het veiligheidsbestuur onder te brengen. Het kabinet is het hiermee eens, uitgaande van territoriale congruentie, en maakt dit tot onderdeel van de basisstructuur van de regio. Thans is voor een deel nog sprake van aparte meldkamers voor politie, brandweer en ambulancediensten, elk onder de verantwoordelijkheid van de (verschillende) regionale besturen. Gewerkt wordt aan verdergaande samenwerking tot een gemeenschappelijke meldkamer met een Geïntegreerd Meldkamersysteem (gezamenlijk systeem) en C2000 (digitaal landelijk mobiel netwerk voor hulpverleningsdiensten). Inmiddels hebben zestien van de vijftig regio's een gemeenschappelijke meldkamer (stand van zaken februari 2004). Het kabinet ziet het als de verantwoordelijkheid van de twee besturen om de gemeenschappelijke meldkamer via bijvoorbeeld de bestuurscommissie Veiligheid eenduidig aan te sturen. De wijze waarop de regio's de ambtelijke ondersteuning van de bestuurscommissie en het veiligheidscollege organiseren is aan de regio's. Een veiligheidsbureau ter ondersteuning, zoals door de ROB aangegeven, vindt het kabinet een mogelijk aansprekende vorm.

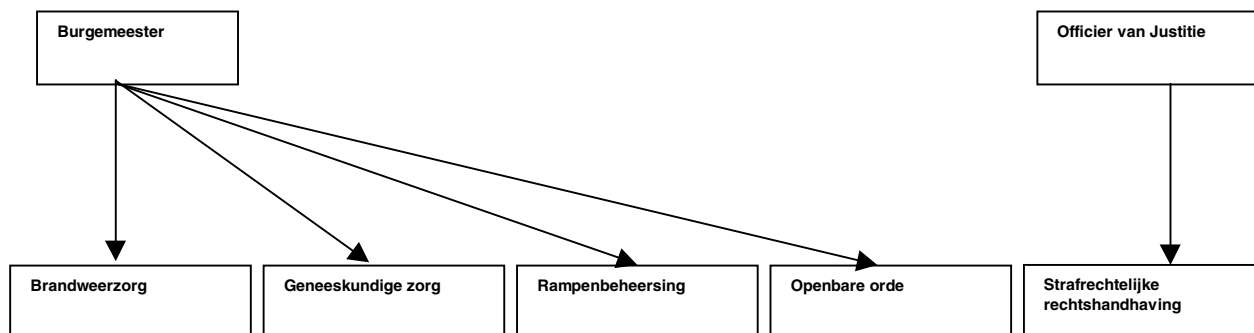
Deze uitwerking kan grafisch als volgt worden weergegeven.

Figuur 2



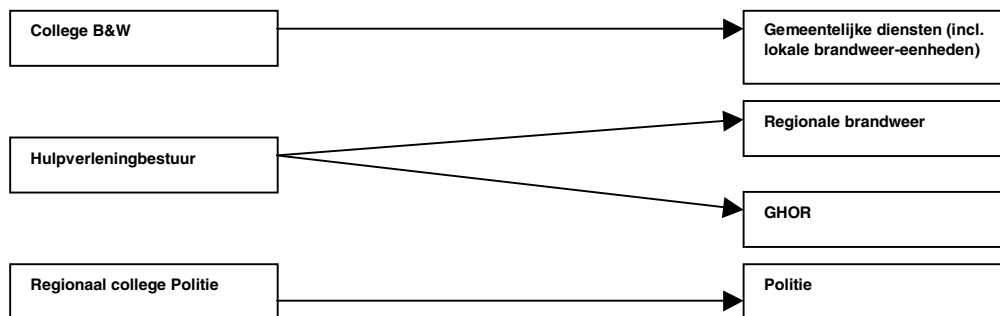
Belangrijk vraagstuk is de bestuurlijk-juridische vorm die dit hulpverleningsbestuur krijgt. In de visie van het kabinet is het hulpverleningsbestuur een verplicht regionaal samenwerkingsverband op basis van de Wgr. De burgemeester behoudt het gezag en de bestuurlijke verantwoordelijkheid over de inzet van de brandweer en de GHOR. Hieronder is in schema de gezagsrelatie weergegeven, zoals deze op dit moment is en ook gehandhaafd blijft.

Figuur 3



Voor de beheersrelaties binnen de veiligheidsregio hebben de maatregelen van het kabinet wel gevolgen. In onderstaand schema wordt het beheer binnen een veiligheidsregio weergegeven, zoals het kabinet dat in deze kabinetsperiode wil realiseren.

Figuur 4



4.2. Rol van de provincie

De lijn van de ROB waarbij het rijk wettelijk vastlegt waaraan een regio minimaal moet voldoen spreekt het kabinet aan. De samenwerkende gemeenten zijn vrij om zelf meer en andere taken onder te brengen in het regionaal bestuur om kwaliteits- en schaalvoordelen te behalen. Het kabinet acht voor de (huidige) veiligheidsregio's de toezichthoudende rol van de provincies van belang en houdt de met de WKR ingezette lijn vast. Zo zal het toezicht door de provincie op het hulpverleningsbestuur worden verstevigd. Naast het toezicht op de rampenplannen en rampbestrijdingsplannen zal de provincie ook het regionale beheersplan rampenbestrijding toetsen. Verder zal het toezicht op de planvorming voortaan plaatsvinden aan de hand van een in een AMvB vastgelegd toetsingskader. Het toezichtsarrangement dat wordt vastgesteld in de

WKR vindt het kabinet voldoende en ziet geen aanleiding om dit naar aanleiding van het ROB-advies uit te breiden.

In opdracht van de Commissarissen van de Koningin is recentelijk het rapport «Toezicht in het binnenlands bestuur: veiligheidsregio's en de CdK» uitgebracht. Het door prof. mr.dr.Toonen uitgevoerde onderzoek richt zich daarbij niet alleen op de rol van de Commissaris van de Koningin in de veiligheidsregio, maar ook op zijn toezichtsrol in het algemeen. De door Toonen aangevoerde uitgangspunten zijn belangrijke onderdelen voor een discussie over de toezichtsrol van de Commissaris van de Koningin in den brede. Ik ben bereid daarover een algemene discussie aan te gaan met de betrokken organisaties. Nadat een algemene visie op toezicht is uitgewerkt, kan dat zijn vertaling vinden in het toezicht op verschillende beleidsterreinen, zoals de rampenbeheersing.

Tenslotte

De voornemens zoals in deze brief verwoord zijn ambitieus van aard. Het kan dan ook niet anders dan dat dit traject in nauwe samenwerking met de gemeenten wordt aangepakt. Hiertoe zal ik op korte termijn nadere afspraken met de gemeenten maken en u nadien hierover informeren. Met vertrouwen zie ik de toekomst van de veiligheidsregio als platform voor de regionale multidisciplinaire samenwerking tegemoet.

Mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes