

## **Vraagtekens bij de veiligheidsregio**

*Een wetgevingstechnisch onderzoek naar de wenselijkheid  
van het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's.*

Afstudeerrichting Staats- en Bestuursrecht  
Alexander Meijer  
Amsterdam, 14 april 2005

# Vraagtekens bij de veiligheidsregio

*Een wetgevingstechnisch onderzoek naar de wenselijkheid  
van het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's.*

**Auteur:**

Alexander Meijer (0983381)  
Afstudeerscriptie Staats- en Bestuursrecht  
Opleiding Master of Laws (LL.M.)  
Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
Vrije Universiteit Amsterdam

**Begeleiding:**

Prof.mr J. Struiksma

# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>5</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>6</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>9</b>
1.1. ACHTERGRONDEN VAN HET ONDERZOEK .....	9
1.2. DOEL EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK .....	9
1.2.1. Doel van het onderzoek.....	9
1.2.2. Onderzoeksvragen van het onderzoek.....	10
1.3. AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK .....	10
1.4. LEESWIJZER .....	11
<b>DEEL 1: EEN VERGELIJKING MET HET WETTELIJK KADER</b> .....	<b>12</b>
<b>2. TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN GEMEENTEN</b> .....	<b>13</b>
2.1. GEMEENTEWET.....	13
2.1.1. Inleiding.....	13
2.1.2. Taken en verantwoordelijkheden van gemeenten.....	13
2.1.3. Bevoegdheden van gemeenten.....	14
2.2. BRANDWEERWET 1985 .....	15
2.2.1. Inleiding.....	15
2.2.2. Taken en verantwoordelijkheden van gemeenten.....	16
2.2.3. Bevoegdheden van gemeenten.....	17
2.3. WET RAMPEN EN ZWARE ONGEVALLEN .....	17
2.3.1. Inleiding.....	17
2.3.2. Taken en verantwoordelijkheden van gemeenten.....	18
2.3.3. Bevoegdheden van gemeenten.....	19
2.4. WET GENEESKUNDIGE HULPVERLENING BIJ ONGEVALLEN EN RAMPEN.....	20
2.4.1. Inleiding.....	20
2.4.2. Taken en verantwoordelijkheden van gemeenten.....	20
2.4.3. Bevoegdheden van gemeenten.....	20
<b>3. REGIONALE SAMENWERKING VOOR BRANDWEER EN RAMPENBESTRIJDING</b> .....	<b>21</b>
3.1. VORMEN VAN SAMENWERKING .....	21
3.1.1. Inleiding.....	21
3.1.2. Publiekrechtelijke samenwerking .....	21
3.1.3. Privaatrechtelijke samenwerking .....	21
3.2. SAMENWERKINGSVOORSCHRIFTEN VOOR REGIONALE SAMENWERKING VOOR BRANDWEER EN RAMPENBESTRIJDING .....	22
3.2.1. Samenwerkingsvoorschriften voor de brandweer .....	22
3.2.2. Samenwerkingsvoorschriften voor de rampenbestrijding.....	23
<b>4. DE INVOERING VAN DE VEILIGHEIDSREGIO</b> .....	<b>25</b>
4.1. WAT IS EEN VEILIGHEIDSREGIO PRECIËS?.....	25
4.2. WAAROM IS DE INVOERING VAN VEILIGHEIDSREGIO'S VOLGENS HET KABINET NODIG?.....	25
4.3. WAT HOUDEN DE MAATREGELEN VAN HET VOORSTEL IN? .....	26
4.3.1. Verder regionaliseren van het beheer van de brandweer .....	26
4.3.2. Integreren van de besturen van de regionale brandweer en GHOR.....	26
4.3.3. Regionaliseren van de beheersaspecten van de rampenbeheersing .....	27
4.3.4. Creëren van verplichte bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie.....	27
4.3.5. Creëren van wettelijke doorzettingsmacht van het regionaal hulpverleningsbestuur ....	27
4.3.6. Versterken van bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer.....	27
4.3.7. Creëren van een wettelijke adviesrol regio over vergunningen rondom pro-actie en preventie.....	27
4.3.8. Versterken van de GHOR.....	27
4.3.9. Handhaven van de huidige financieringssystematiek .....	28

4.4.	HOE WORDT DE INVOERING VAN DE VEILIGHEIDSREGIO'S UITGEVOERD?.....	28
4.5.	DE VEILIGHEIDSREGIO; DE HUIDIGE STAND VAN ZAKEN .....	29
4.5.1.	<i>Inleiding</i> .....	29
4.5.2.	<i>De regionalisering van het beheer van de brandweer is nog niet op gang gekomen</i> ....	29
4.5.3.	<i>Ruim 60% van de regio's heeft al een gemeenschappelijk bestuur</i> .....	30
4.5.4.	<i>Nog weinig beheersaspecten van de rampenbeheersing worden op regionaal niveau uitgevoerd</i> .....	30
4.5.5.	<i>Driekwart van de regio's werkt al samen op bestuurlijk niveau</i> .....	30
4.5.6.	<i>Regionale besluitvorming vindt plaats bij meerderheid van stemmen.</i> .....	30
4.5.7.	<i>Regionale commandanten brandweer zijn vooral adviseur van gemeentebesturen</i> .....	30
4.5.8.	<i>Regionale advisering over vergunningen vindt plaats op basis van vrijwilligheid</i> .....	30
4.5.9.	<i>Er wordt nog weinig echt werk gemaakt van het versterken van de GHOR</i> .....	30
4.5.10.	<i>De huidige financiën van regio's zijn onderling niet vergelijkbaar</i> .....	30
<b>5.</b>	<b>HET BESTAANDE WETTELIJKE KADER EN HET KABINETSTANDPUNT: EEN VERGELIJKING</b> .....	<b>31</b>
5.1.	REGIONAAL BEHEER VAN DE BRANDWEER .....	31
5.2.	EÉN BESTUUR VOOR TWEE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN .....	31
5.3.	REGIONALE VOORBEREIDING OP DE RAMPENBESTRIJDING.....	31
5.4.	VERPLICHTE SAMENWERKING RODE, WITTE EN BLAUWE KOLOMMEN .....	32
5.5.	VERPLICHTE DOORZETTINGSMACHT .....	32
5.6.	VERSTERKING POSITIE REGIONAAL COMMANDANT BRANDWEER.....	32
5.7.	WETTELIJKE ADVIESTAAK VOOR SPECIFIEKE VERGUNNINGEN .....	33
5.8.	VERSTERKING VAN DE GHOR .....	33
5.9.	ONGEWIJZIGDE FINANCIERINGSSYSTEMATIEK.....	33
5.10.	SAMENVATTENDE CONCLUSIE DEEL 1 .....	33
5.10.1.	<i>Wetswijzigingen</i> .....	33
5.10.2.	<i>Afbakening van bevoegdheden</i> .....	34
5.10.3.	<i>Overige opmerkingen</i> .....	34
<b>DEEL 2:</b>	<b>EEN WETSGEVINGSTECHNISCHE ANALYSE VAN HET KABINETSBELEID</b> .....	<b>35</b>
<b>6.</b>	<b>HET KABINETSTANDPUNT: EEN NADERE BESCHOUWING</b> .....	<b>36</b>
6.1.	INLEIDING .....	36
6.1.1.	<i>De noodzakelijkheid van overheidsinterventies</i> .....	36
6.1.2.	<i>Soorten overheidsinterventies</i> .....	37
6.1.3.	<i>De bestuurlijke hoofdstructuur</i> .....	38
6.2.	HET KABINETSTANDPUNT VEILIGHEIDSREGIO'S GETOETST .....	39
6.2.1.	<i>Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's noodzakelijk?</i> .....	39
6.2.2.	<i>Zelfregulering?</i> .....	40
6.2.3.	<i>Doorbreking bestuurlijke hoofdstructuur?</i> .....	41
6.3.	CONCLUSIES .....	42
<b>7.</b>	<b>INHOUDELIJKE KANTTEKENINGEN BIJ HET KABINETSTANDPUNT</b> .....	<b>44</b>
7.1.	HET KABINETSTANDPUNT WIJKT AF VAN HET BELEIDSPLAN CRISISBEHEERSING .....	44
7.2.	INBEDDING VAN DE BRANDWEER IN GEMEENTELIJKE ORGANISATIE .....	44
7.3.	INBEDDING VAN DE GHOR IN DE VEILIGHEIDSREGIO .....	45
7.4.	IMPLICIETE TAAKVERWAARLOZING DOOR GEMEENTEBESTUREN .....	46
7.5.	DOORZETTINGSMACHT VAN DE VEILIGHEIDSREGIO .....	46
7.6.	CONCLUSIE .....	47
<b>DEEL 3:</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>48</b>
<b>8.</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>49</b>
8.1.	INLEIDING.....	49
8.2.	CONCLUSIES .....	49
8.2.1.	<i>Wetswijzigingen en afbakening van bevoegdheden</i> .....	49
8.2.2.	<i>Wetstechnische beschouwing en inhoudelijke kanttekeningen</i> .....	49
8.2.3.	<i>Beantwoording van de centrale vraagstelling</i> .....	50
8.3.	AANBEVELINGEN.....	51

8.3.1.	<i>Aanleiding om de veiligheidsregio in te voeren .....</i>	<i>51</i>
8.3.2.	<i>Over de voorgenomen wetswijzigingen.....</i>	<i>51</i>
8.3.3.	<i>Over de afbakening van bevoegdheden.....</i>	<i>52</i>
8.3.4.	<i>Over de bestuurlijke hoofdstructuur.....</i>	<i>52</i>
8.3.4.	<i>Overige aanbevelingen en opmerkingen.....</i>	<i>53</i>
<b>BIJLAGE 1: GERAADPLEEGDE LITERATUUR.....</b>		<b>54</b>

## VOORWOORD

Ter afronding van de masteropleiding Nederlands recht, afstudeerrichting Staats- en Bestuursrecht wordt een scriptie geschreven. De scriptie omvat het verslag van een zelfstandig uitgevoerd onderzoek. De scriptie geeft een beargumenteerd verslag van het zoeken naar antwoorden op de probleemstelling en de antwoorden zelf natuurlijk. Het onderwerp van de scriptie moet inhoudelijk verwant zijn met de opleiding en met het rechtsgebied van de afstudeerrichting.

Deze scriptie is geschreven in het kader van de masteropleiding Nederlands recht. Het moet gezegd worden, studeren in deeltijd naast een voltijdbaan is een hele opgave. Ruim acht jaar colleges volgen, literatuur en jurisprudentie bestuderen en daarnaast gewoon werken. Werken bij de lokale overheid, drie verschillende gemeenten in Noord-Holland. Deze drie organisaties gaven mij de ruimte en de middelen mijn opgedane juridische kennis aan de Thorbecke Adademie in Leeuwarden te verdiepen. Mijn leidinggevers in die organisaties: Jan van der Stoop, Jaap Zwaan en Ria van Rhijn ben ik dan ook zeer dankbaar.

Het onderwerp voor deze scriptie - de invoering van de veiligheidsregio - diende zich als vanzelf aan. In mijn werk als afdelingshoofd Juridische Zaken en Veiligheid bij de gemeente Wijdmeren mag ik mij onder meer bezighouden met de brandweer, crisis en rampenbestrijding. Mijn huidige burgemeester, Don Bijl is een ervaringsdeskundige op dit gebied. Hij heeft onder meer een bijdrage geleverd aan de nazorg van rampen in Enschede en in Volendam. Hij houdt mij regelmatig voor dat je als overheid kan proberen je maximaal voor te bereiden. Daarbij is volgens hem het paradoxale dat je het achteraf gezien als overheid nooit goed genoeg gedaan zult hebben. Een tweede les van hem is dat structuren van organisaties belangrijk zijn, maar dat de samenwerking van en het vertrouwen tussen mensen belangrijker is.

Ook wil ik professor Jan Struikma bedanken voor de begeleiding van dit onderzoek vanuit de Vrije Universiteit. In het bijzonder bedank ik mijn vrouw Marielle voor haar steun en voor haar incasseringsvermogen, omdat zij in die acht jaar nogal eens heeft moeten inleveren. Verder dank ik iedereen die mij op welke manier dan ook heeft geholpen.

Ik hoop dat deze scriptie een bijdrage kan leveren aan een nadere gedachtewisseling over de invoering en vormgeving van de veiligheidsregio.

Alexander Meijer  
Amsterdam, 14 april 2005

## **SAMENVATTING**

### **Aanleiding voor het onderzoek**

Het onderzoek gaat over de wenselijkheid van het kabinetsstandpunt over de invoering van de veiligheidsregio's van 8 april 2004<sup>1</sup>. De aanleiding voor dit onderzoek is tweeledig. De adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur en de VNG-commissie Brouwer over de invoering van de veiligheidsregio's waren niet onverdeeld positief. Ook hebben de kabinetsplannen nog niet geleid tot conceptwetsvoorstellen, maar worden gemeenschappelijke regelingen en taken en bevoegdheden van de regionale brandweer en de GHOR vooruitlopend hierop al wel aangepast.

### **Doel en vraagstelling van het onderzoek**

In hoofdstuk 1 zijn doel en vraagstelling van het onderzoek uiteengezet. Het doel van het onderzoek is het vanuit wetstechnisch perspectief vergelijken en analyseren van de wettelijke positie van gemeenten in relatie tot de invoering van veiligheidsregio en het beoordelen van de wenselijkheid daarvan. Daarbij luidt de centrale onderzoeksvraag (probleemstelling) of de invoering van de veiligheidsregio's, zoals in het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's wordt voorgesteld, wenselijk is. Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de twee onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Allereerst is een vergelijking uitgevoerd van de bestaande (inter)gemeentelijke structuur van taken en bevoegdheden voor brandweer en rampenbestrijding met het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's. Ten tweede is een analyse uitgevoerd van het kabinetsbeleid vanuit wetgevingstechnisch perspectief. Het onderzoek is gestart op 5 oktober 2004. Als sluitingsdatum van het onderzoek geldt 19 november 2004. Het rapport is op 24 december 2004 ingeleverd bij de Vrije Universiteit. Het rapport bestaat uit drie delen: een vergelijking, een wetgevingstechnische analyse en conclusies en aanbevelingen.

### **Een vergelijking met het wettelijk kader**

Hoofdstuk 2 beschrijft de huidige taken en bevoegdheden van gemeenten op het terrein van brandweezorg en rampenbestrijding. De beschrijving betreft de taken en bevoegdheden van gemeenten die zijn opgenomen in de Gemeentewet, de Brandweerwet 1985, de Wet Rampen en Zware Ongevallen en de Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.

In hoofdstuk 3 worden de relevante samenwerkingsvoorschriften voor brandweer en rampenbestrijding beschreven. Het betreft de samenwerkingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Brandweerwet 1985, de Wet Rampen en Zware Ongevallen en de Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.

Het kabinetsstandpunt over de invoering van de veiligheidsregio's wordt behandeld in hoofdstuk 4 aan de hand van een viertal vragen.

1. Wat is een veiligheidsregio precies?
2. Waarom is de invoering van de veiligheidsregio's volgens het kabinet nodig?
3. Wat houden de maatregelen van het voorstel in?
4. Hoe wordt de invoering van de veiligheidsregio's uitgevoerd?

Aan het eind van dit hoofdstuk wordt weergegeven wat de huidige stand van zaken is van de invoering van de veiligheidsregio's.

Hoofdstuk 5 beschrijft de resultaten van de vergelijking van het bestaande wettelijke kader met het kabinetsstandpunt. De resultaten worden per door het kabinet voorgestelde maatregel beschreven. Aan het eind van het hoofdstuk is geconcludeerd dat het kabinetsstandpunt impliciet een groot aantal wetswijzigingen aankondigt. Impliciet, omdat zij niet zijn genoemd in het kabinetsstandpunt. Overigens worden wetswijzigingen wel aangekondigd. Bij twee maatregelen is een probleem gesignaleerd over de afbakening van bevoegdheden.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 517, nr. 1.

## Een wetgevingstechnische analyse

In hoofdstuk 6 is een aanzet gegeven het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's te beoordelen. Hiervoor zijn twee toetsingskaders gebruikt: de Aanwijzingen voor de regelgeving en Hoofdstuk 7 van de Grondwet. Deze toetsingskaders zijn vervolgens nader uitgewerkt om ze als beoordelingsfactoren te kunnen toepassen op het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's. De reden hiervan is dat in de literatuur geen andere direct toepasbare toetsingskaders of beoordelingsfactoren voorhanden waren. Aan deze uitwerking zijn drie deelonderzoeksvragen gekoppeld:

1. Is de overheidsinterventie die het kabinet met de invoering van de veiligheidsregio's pleegt noodzakelijk?
2. Wat voor een soort overheidsinterventie pleegt het kabinet?
3. In hoeverre wordt de bestuurlijke hoofdstructuur doorbroken?

Het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's is beoordeeld aan de hand van deze drie deelvragen. Er is geconcludeerd dat het niet duidelijk is of de interventie van het kabinet noodzakelijk is. De bestuurlijke lasten en effecten zijn niet onderzocht. Ook is gebleken dat het kabinetsstandpunt niet berust op een deugdelijke analyse van feiten en omstandigheden ten opzichte van de beoogde doelstellingen.

Verder is geconcludeerd dat de overheidsinterventie gekwalificeerd kan worden als twee vormen van zelfregulering: vervangende een wettelijk geconditioneerde zelfregulering. De dynamische procesaanpak van het kabinet voldoet grotendeels aan de onderdelen c en d van Aanwijzing 7 en aan Aanwijzing 8.

Ten slotte is geconcludeerd de invoering van de veiligheidsregio een zekere mate van inbreuk maakt op de bestuurlijke hoofdstructuur. Er is vastgesteld dat het kabinetsstandpunt afwijkt van de hoofdregels van Konijnenbelt. In die zin kan het kabinetsstandpunt in strijd worden geacht met de Grondwet en de Gemeentewet, althans met de strekking daarvan. Deze conclusie moet hier meteen worden genuanceerd. De betekenis die Konijnenbelt geeft aan hoofdstuk 7 van de Grondwet is volgens Eijlander en Voermans nog geen dogmatisch gemeengoed.<sup>2</sup>

In hoofdstuk 7 is een vijftal inhoudelijke kanttekeningen geplaatst bij het kabinetsstandpunt over de invoering van de veiligheidsregio's.

1. Het kabinetsstandpunt wijkt af van het latere beleidsplan crisisbeheersing, dat drie maanden later is ingediend. Dit beleidsplan crisisbeheersing wijkt af wat betreft visie, richting en tempo van invoering van de veiligheidsregio.
2. In het kabinetsstandpunt is onvoldoende aandacht voor de inbedding van de brandweer in de gemeentelijke organisatie.
3. Het kabinetsstandpunt beschrijft niet hoe de GHOR in de veiligheidsregio moet worden georganiseerd.
4. Het kabinetsstandpunt houdt een impliciete kwalificatie in van taakverwaarlozing door gemeentebesturen, terwijl de daartoe bedoelde taakverwaarlozingsregelingen niet zijn toegepast.
5. Het kabinet zegt veiligheidsregio's doorzettingsmacht te willen geven, die de huidige regionale besturen van de brandweer en GHOR reeds bezitten.

## Conclusies

De in de hoofdstukken 5, 6 en 7 getrokken conclusies worden in hoofdstuk 8 samengevat. De centrale onderzoeksvraag - de vraag naar de wenselijkheid van het kabinetsstandpunt - wordt beantwoord. Geconcludeerd is dat de invoering van de veiligheidsregio, in de vorm en de wijze waarop zoals in het kabinetsstandpunt wordt voorgesteld, niet wenselijk is. Er zijn in het kabinetsstandpunt veel argumenten te vinden voor de invoering van de veiligheidsregio's. Aan de andere kant is het de vraag of deze argumenten voldoende dringend zijn. In dit rapport is een groot aantal vraagtekens geplaatst bij dit voorstel.

De voorgestelde maatregelen van het kabinet worden niet gedragen door argumenten, maar slechts door een opsomming van feiten in de vorm van geconstateerde problemen. Het vijftal door het kabinet geschetste problemen kan als volgt puntsgewijs worden opgesomd:

1. Te kleine schaalgrootte van veel gemeenten;
2. Onvoldoende slagkracht van regionale besturen van brandweer en GHOR;
3. Onvoldoende steun van gemeenten voor de uitvoering van landelijke projecten;
4. Er is geen uniform hulpverleningsniveau en

<sup>2</sup> Eijlander, Ph. en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers 2000, p. 92.



5. Door verschillende financieringsstromen kan niet programmatisch en gericht worden gewerkt aan kwaliteitsverbetering en worden geen grote investeringen gedaan.

Deze opsomming kan op zichzelf ook tot andere gevolgtrekkingen leiden. In verband hiermee wordt geconcludeerd dat het kabinetsstandpunt dient te worden heroverwogen, omdat betwijfeld kan worden of de invoering van de veiligheidsregio's een oplossing biedt voor de genoemde problemen.

Naar aanleiding van deze conclusies is een vijftiental aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn bedoeld als handreiking voor de wetgever.

# 1. INLEIDING

## 1.1. Achtergronden van het onderzoek

De afgelopen jaren is Nederland opgeschrikt door een aantal ernstige rampen en zware ongevallen. Ramp- en crisisbeheersing wordt steeds complexer en gevarieerder. Te noemen zijn: de vliegcrash in de Bijlmermeer (1992), de wateroverlast (1993 en 1995), de Dakotaramp en de Herculesramp (1996), de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de nieuwjaarsbrand in Volendam (2001). Ramp- en crisisbeheersing krijgt ook steeds een internationaal karakter (SARS, MKZ-crisis en terrorismebestrijding in reactie op 11 september 2001). Naar aanleiding van deze rampen en crises zijn drie conclusies getrokken:

1. De inhoudelijke samenhang van de voorbereiding op de rampenbestrijding ontbreekt;
2. De organisatorische en bestuurlijke samenhang is onvoldoende en
3. Het ontbreekt aan inzicht in de kwaliteit en de voortgang van de opbouw van de rampenbestrijding.<sup>3</sup>

In de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR) zijn deze drie conclusies in wetgeving vertaald. De WKR trad op 1 juli 2004 in werking.

Het kabinet heeft op 8 april 2004 het kabinetsstandpunt over de invoering van veiligheidsregio's aan de Tweede Kamer gezonden.<sup>4</sup> In dit beleidsdocument worden twee belangrijke hoofdlijnen van het kabinetsbeleid uitgewerkt. Het kabinet geeft aan de gemeentelijke samenwerking voor brandweer en rampenbestrijding in regionaal verband te willen versterken. Het kabinet streeft ook een goede bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio na. In het kabinetsstandpunt wordt het beleid voor de veiligheidsregio voor de komende twee jaar geschetst. Concreet betekent dit dat het kabinet in 2006 vijftientig veiligheidsregio's wil invoeren.

De volgende twee waarnemingen vormen de aanleiding tot het onderzoek. Op de eerste plaats zijn de adviezen van de Raad voor het Openbaar bestuur van 19 april 2002 en februari 2003 en van de VNG-commissie Brouwer van mei 2002 niet onverdeeld positief over de kabinetsplannen.

De kabinetsplannen hebben nog niet geleid tot conceptwetsvoorstellen, maar wel tot veel initiatieven van met name regionale brandweercommandanten. Deze initiatieven bestaan met name uit het doen van voorstellen tot aanpassing van de gemeenschappelijke regeling en taken en bevoegdheden van de regionale brandweerorganisatie. Dit is de tweede waarneming.

Om deze twee redenen is in oktober 2004 gestart met een kortlopend wetgevingstechnisch onderzoek naar de wenselijkheid van het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's. Dit rapport is een weerslag van dit onderzoek.

## 1.2. Doel en vraagstelling van het onderzoek

In deze paragraaf worden het doel en de vraagstelling van het onderzoek behandeld.

### 1.2.1. Doel van het onderzoek

De doelstelling voor het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

*Het vanuit wetstechnisch perspectief vergelijken en analyseren van de wettelijke positie van gemeenten in relatie tot de invoering van veiligheidsregio en het beoordelen van de wenselijkheid daarvan.*

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 644, nr. 3, p. 1.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 517, nr. 1.

### 1.2.2. Onderzoeksvragen van het onderzoek

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt (probleemstelling):

*Is de invoering van veiligheidsregio's, in de vorm zoals in het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's wordt voorgesteld, wenselijk?*

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende twee onderzoeksactiviteiten uitgevoerd.

1. Het uitvoeren van een vergelijking van de bestaande (inter)gemeentelijke structuur van taken en bevoegdheden met het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's. Deze vergelijking omvat een drietal beschrijvingen:
  - Een beschrijving van het huidige wettelijke kader;
  - Een beschrijving van de huidige regionale samenwerking voor brandweer en rampenbestrijding en
  - Een beschrijving van het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's.
2. Het uitvoeren van een analyse van het kabinetsbeleid vanuit wetgevingstechnisch perspectief.

Aan het eerste beschrijvende deel van dit onderzoek liggen de volgende vier deelvragen ten grondslag.

1. Wat zijn de huidige taken en bevoegdheden van gemeenten op het terrein van rampenbeheersing? Deze vraag wordt beantwoord door het beschrijven van het relevant wettelijk kader: Gemeentewet, Brandweerwet 1985, Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO) en Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (WGHOR).
2. Hoe wordt de huidige (inter)gemeentelijke samenwerking vormgegeven? Deze vraag wordt beantwoord door het beschrijven van de samenwerkingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Wet Gemeenschappelijke regelingen, Brandweerwet 1985, de WRZO en de WGHOR.
3. Wat houdt het kabinetsstandpunt over de invoering van de veiligheidsregio in? Deze deelvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende subvragen:
  - Wat is een veiligheidsregio precies?
  - Waarom is de invoering van veiligheidsregio's volgens het kabinet nodig?
  - Wat houden de maatregelen van het kabinet precies in?
  - Hoe wordt de invoering van de veiligheidsregio's uitgevoerd?
4. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen het bestaande wettelijke kader en het kabinetsstandpunt?

In het tweede deel van dit onderzoek wordt het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's vanuit wetgevingstechnisch perspectief kritisch beoordeeld. Hierbij wordt de beantwoording van de volgende twee vragen verkend.

1. Hoe kan het kabinetsstandpunt worden beoordeeld? Deze deelvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:
  - Is de overheidsinterventie die het kabinet met de invoering van de veiligheidsregio's pleegt noodzakelijk?
  - Wat voor een soort overheidsinterventie pleegt het kabinet?
  - In hoeverre wordt de bestuurlijke hoofdstructuur doorbroken?
2. Wat zijn inhoudelijke kanttekeningen die bij het kabinetsstandpunt kunnen worden geplaatst?

### 1.3. Afbakening van het onderzoek

De afbakening van het onderzoek is tweërlei. Het onderzoek is in tijd afgebakend. De huidige ontwikkelingen van het beleid gaan snel. Alle relevante parlementaire publicaties, literatuur en artikelen in tijdschriften die over dit onderwerp zijn verschenen, zijn bij het onderzoek betrokken. Hierbij is als sluitingsdatum vrijdag 19 november 2004 gebruikt.

Een tweede afbakening houdt verband met het wettelijk kader. Alleen gemeentelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op grond van wetten in formele zin zijn onderzocht. Daarbij zijn de vele ongeschreven regels of materiële normenstellingen, maar ook de Politiewet 1993 en andere Europese wet- en regelgeving buiten beschouwing gelaten.

#### **1.4. Leeswijzer**

Dit rapport is verdeeld in drie delen. In deel 1 wordt een vergelijking gemaakt tussen het wettelijk kader en het kabinetsstandpunt. Deel 1 bestaat uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 worden taken en bevoegdheden van gemeenten beschreven. Hoofdstuk 3 beschrijft de samenwerkingsvoorschriften voor regionale samenwerking voor brandweer en rampenbestrijding. Hoofdstuk 4 beschrijft het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's. In hoofdstuk 5 worden ten slotte de resultaten van de vergelijking weergegeven.

In deel 2 wordt in twee hoofdstukken het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's vanuit wetgevingstechnisch perspectief beoordeeld. In hoofdstuk 6 wordt het kabinetsstandpunt beoordeeld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van twee toetsingskaders: de Aanwijzingen voor de regelgeving en Hoofdstuk 7 van de Grondwet. In hoofdstuk 7 van dit rapport worden inhoudelijke kanttekeningen bij het kabinetsstandpunt geplaatst.

Deel 3 bestaat uit één hoofdstuk. In hoofdstuk 8 wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord aan de hand van conclusies en worden aanbevelingen gegeven.

Ieder deel van dit rapport is opgebouwd uit een of meer hoofdstukken. Ieder hoofdstuk is verdeeld in paragrafen. In sommige gevallen kent een paragraaf een onderverdeling in subparagrafen.

## **DEEL 1: EEN VERGELIJKING MET HET WETTELIJK KADER**

## 2. TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN GEMEENTEN

De huidige taken en bevoegdheden van gemeenten op het terrein van brandweezorg en rampenbestrijding worden geregeld in nationale regelgeving. De internationale aspecten van de regelgeving en het beleid inzake brandweezorg en rampenbestrijding worden buiten beschouwing gelaten. In dit hoofdstuk worden de taken en bevoegdheden beschreven die zijn opgenomen in de volgende wetten:

1. De Gemeentewet;
2. De Brandweerwet 1985;
3. De Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO) en
4. De Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (WGHOR).

De laatste drie wetten geven het bestuurlijke en operationele kader voor de fysieke aspecten van de bescherming van de publieke veiligheid. De drie wetten zijn gebaseerd op het principe dat de verantwoordelijkheid op het lokale niveau ligt. Het wetsvoorstel Dualisering gemeentelijke medebewindbevoegdheden doet voorstellen om deze wetten te wijzigen.<sup>5</sup>

### 2.1. Gemeentewet

#### 2.1.1. Inleiding

De Gemeentewet vindt zijn basis in artikel 132 van de Grondwet. De Gemeentewet is een organieke wet. In de Gemeentewet worden de organisatie, inrichting, financiële structuur en de samenstelling en algemene bevoegdheid van de besturen van gemeenten nader geregeld. De Gemeentewet is op 16 augustus 2004 voor het laatst gewijzigd. Aanhangig zijn twee wetswijzigingen over de verduidelijking van de benoemingsprocedure van burgemeester en over de dualisering van het gemeentebestuur.<sup>6</sup>

De belangrijkste bepalingen betreffende de taken en bevoegdheden van de besturen van gemeenten zijn te vinden in de hierboven genoemde bijzondere wetten. De Gemeentewet bevat ook bepalingen die van belang zijn bij de voorbereiding van en de daadwerkelijke bestrijding van brand, rampen of zware ongevallen.

#### 2.1.2. Taken en verantwoordelijkheden van gemeenten

Voor wat betreft brandweer en rampenbestrijding worden in de Gemeentewet drie taken en verantwoordelijkheden van gemeenten genoemd. Dit zijn:

1. De voorbereiding van civiele verdediging;
2. De verplichte uitgaven van gemeenten en
3. Het opperbevel van de burgemeester.

In de eerste plaats kan de taak van het college van burgemeester en wethouders worden genoemd. Zij heeft de taak de civiele verdediging voor te bereiden (artikel 160, eerste lid, sub g. Gemeentewet). Onder het begrip 'civiele verdediging' wordt het volgende verstaan: het geheel van maatregelen voor de instandhouding van het maatschappelijk leven in buitengewone omstandigheden. Bij buitengewone omstandigheden wordt in eerste instantie gedacht aan een oorlogssituatie, maar ook zeer grootschalige vredesrampen vallen onder dit begrip. Dit onderwerp wordt verder geregeld in artikel 103 van de Grondwet, de Coördinatiewet Uitzonderingstoestanden, de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, de Oorlogswet voor Nederland en andere noodwetten. Tegenwoordig wordt in plaats van 'civiele verdediging' meer het begrip 'crisisbeheersing' gebruikt.<sup>7</sup> Artikel 160, eerste lid, sub g heeft een aanvullend karakter op de taken die in bijzondere wetten aan gemeentebesturen worden opgedragen. Het artikel schept een aanvullende zorgplicht.<sup>8</sup> Een taak die bijvoorbeeld niet in de noodwetgeving is geregeld, is de voorbereiding van een gemeentelijke nooddrinkwatervoorziening. Artikel 160, eerste lid, sub g was voorheen artikel 163. Artikel 163 is in het laatste stadium van de parlementaire behandeling aan de Gemeentewet-1994 toegevoegd. Het is

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 28 995, nr. 6.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 177, nr. 4 en Kamerstukken I, 2003-2004, 29 310, nr. A.

<sup>7</sup> Doorn, S.G.J. van der, E.B. Horninge, G. Lettinga (e.a.), *Handboek Brandweezorg, rampenbestrijding en bedrijfshulpverlening*, Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage, band 1, p. 118.

<sup>8</sup> Dölle, A.H.M., D.J. Elzinga, J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, 2e druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1999, p. 326.

opgenomen in de Gemeentewet in verband met het feit dat bij de opheffing van de Organisatie Bescherming Burgerbevolking de Wet bescherming bevolking en de Wet op de noodwachten werden ingetrokken.<sup>9</sup>

De tweede taak die in de Gemeentewet wordt genoemd, heeft betrekking op de verplichte uitgaven van gemeenten. De gemeenteraad is verplicht uitgaven te doen, die voortvloeien uit de uitvoering van onder andere de Brandweerwet 1995 en de daarop gebaseerde AMvB's. Artikel 193 geeft drie categorieën die de gemeenteraad verplicht op de begroting moet zetten. Onderdeel c van dit artikel betreft verplichte uitgaven voor medebewindstaken. Modderkolk schrijft hierover het volgende. 'Onderdeel c ziet op de kosten voor het eigen gemeentelijk apparaat, die nodig zijn om een medebewindstaak naar behoren uit te voeren. Deze uitgaven hoeven niet nadrukkelijk in de desbetreffende medebewindstaak als verplicht te worden vermeld. Het vermelden van deze uitgaven op de begroting beoogt te waarborgen dat de gemeente de haar opgelegde medebewindstaken ook daadwerkelijk zal realiseren.'<sup>10</sup>

De derde taak betreft het opperbevel van de burgemeester. Op grond van artikel 173, eerste lid Gemeentewet heeft de burgemeester 'het opperbevel bij brand alsmede ongevallen anders dan bij brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft'. In dit artikel wordt met het begrip 'opperbevel' de bestuurlijke verantwoordelijkheid en politieke eindverantwoordelijkheid voor brand- en ongevalbestrijding bij de burgemeester neergelegd.

### 2.1.3. Bevoegdheden van gemeenten

In de Gemeentewet worden vijf bevoegdheden van gemeenten genoemd over brandweer en rampenbestrijding. Dit zijn achtereenvolgens:

1. De algemene regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad;
2. De bijzondere regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad;
3. De bevelsbevoegdheid van de burgemeester;
4. De noodbevelsbevoegdheid van de burgemeester en
5. De bijzondere regelgevende bevoegdheid van de burgemeester (noodverordeningen).

De eerste twee bevoegdheden in deze opsomming zijn bevoegdheden van de gemeenteraad. De bevoegdheden van de gemeenteraad worden geregeld in hoofdstuk IX van de Gemeentewet. Allereerst is de algemene regelgevende bevoegdheid van belang hier te noemen, omdat de gemeenteraad de organisatieverordening Brandveiligheid en hulpverlening vaststelt (artikel 1, eerste lid Brandweerwet 1985). Artikel 147 gaat over de competentie van de gemeenteraad over verordeningen en andere bevoegdheden. Dit artikel bevestigt het primaat van de gemeenteraad. Battjes merkt op dat de bevoegdheid van de gemeenteraad zowel van regelgevende, als van plannende en van bestuurlijke aard kan zijn.<sup>11</sup>

Een tweede bevoegdheid van de gemeenteraad is een bijzondere regelgevende bevoegdheid. Deze bevoegdheid betreft het bij verordening kunnen verlenen van een binnentredingsbevoegdheid om zonder toestemming van de bewoner binnentreden van woningen (artikel 149a). Het binnentreden vindt plaats voor de nakoming van bepalingen over openbare orde of veiligheid uit verordeningen of voor de bescherming van het leven of de gezondheid van personen.<sup>12</sup> Veel gemeenteraden stellen hiervoor de 'Verordening op het binnentreden' vast.

De hierboven opgesomde bevoegdheden 3 tot en met 5 zijn bevoegdheden van de burgemeester. Deze bevoegdheden worden hieronder beschreven.

Artikel 173, tweede lid geeft de burgemeester de bevoegdheid bij brand en ongevallen bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn. Deze bevelsbevoegdheid is een 'lichte' bevelsbevoegdheid voor normale omstandigheden. Brederveld merkt over de totstandkoming van dit tweede lid op dat het is ingevoegd om de bevelsbevoegdheid een wettelijke status te geven.<sup>13</sup> Voorbeelden van deze bevelen zijn het ontruimen

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 19 403, nr. 11, p. 6 onder nr. 43.

<sup>10</sup> Modderkolk 2004, (*T&C GPW*), aant. bij art. 193 Gem.wet.

<sup>11</sup> Battjes 2004, (*T&C GPW*), aant. 1 en 6 bij art. 147 Gem.wet.

<sup>12</sup> *ibid.*, aant. bij art. 149a Gem.wet.

<sup>13</sup> Brederveld, E., *Gemeenterecht*, 3<sup>e</sup> druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, Studiepockets staats- en bestuursrecht, nr. 8, p. 137.

van gebouwen, het afsluiten van straten, het verwijderen van personen die de brandbestrijding hinderen of het in verband met brand neerhalen van een huis.<sup>14</sup>

De bevoegdheid om noodbevelen te geven is opgenomen in artikel 175 van de Gemeentewet. In artikel 176 van de Gemeentewet is de bevoegdheid neergelegd om algemene regels oftewel noodverordeningen af te kondigen. In de literatuur wordt de term 'gemeentelijk noodrecht' gebruikt voor de noodbevoegdheden van de burgemeester ex art. 175 en 176 Gemeentewet.<sup>15</sup> In zijn dissertatie schrijft Vermeulen dat voor omstandigheden, waarin de gewone bevoegdheden niet toereikend zijn, de burgemeester beschikt over de mogelijkheid om een specifiek op die omstandigheden toegesneden rechtsregime in het leven te roepen door het geven van bevelen of verordeningen.<sup>16</sup>

In artikel 175 wordt aan de burgemeester een bevoegdheid geattribueerd tot het verrichten van rechtshandelingen in bijzondere omstandigheden. Hij is bevoegd voor de burger rechten en met name plichten in het leven te roepen die deze onder andere omstandigheden niet heeft. Volgens Vermeulen betreft het een bijzondere bevelsbevoegdheid voor uitzonderlijke situaties gericht tegen elke denkbare geadresseerde, mits het bevel geen algemene strekking heeft. Vermeulen vat deze situaties als volgt samen. 'Hierbij moet in het bijzonder gedacht worden aan situaties waarin ten gevolge van (dreigend) geweld een veilig gebruik van de openbare ruimte niet meer mogelijk is'.<sup>17</sup> Uit het hiervoor gaande kan worden geconcludeerd dat noodbevelen (meer) bedoeld zijn om bepaalde individuen aan te pakken, omdat zij geen algemene strekking mogen hebben. De noodbevelen mogen worden gegeven om de openbare orde te handhaven bij (dreigende) situaties waarin de gewone middelen ontoereikend zijn.

Artikel 176 attribueert een bijzondere regelgevende bevoegdheid aan de burgemeester in bijzondere omstandigheden. Hij is bevoegd om algemene regels te stellen ter handhaving van de openbare orde in uitzonderlijke situaties (noodverordeningen). Deze noodverordeningen kunnen worden gebruikt om voorschriften af te kondigen die voor grote groepen of personen of algemeen binnen de gemeente gelden. Dat wil zeggen voor het gehele gemeentelijke grondgebied en voor iedereen die daar verblijft. De maatregelen behoren slechts te gelden zolang zich een situatie voordoet waarin de gewone middelen tekort schieten.<sup>18</sup>

## 2.2. Brandweerwet 1985

### 2.2.1. Inleiding

De Brandweerwet 1985<sup>19</sup> kent een lange voorgeschiedenis. Al in 1975 werd de Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>20</sup> In deze Nota werd al neergelegd dat de zorg voor de organisatie en het beheer van de brandweer naar het 'gewestelijk bestuur' moest worden overgebracht. Op 18 maart 1981 zijn twee afzonderlijke wetsontwerpen bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>21</sup> Het eerste ontwerp gaf de wettelijke grondslag voor de regionale brandweer door het verplicht stellen van een vrijwillige regionale, intergemeentelijke samenwerking. Het tweede ontwerp had het doel om het beheer over de brandweer in het handen te leggen van provinciale bestuursorganen. Dit laatste ontwerp is wel door de regering ingediend, maar in februari 1982 ingetrokken. De Raad van State had de indiening van dit ontwerp destijds ontraden. Ook andere adviesorganen en belangenorganisaties hadden negatief geoordeeld over dit ontwerp. Het eerste ontwerp werd gewijzigd en versneld behandeld. Op 1 maart 1985 trad de Brandweerwet 1985 in werking. De Brandweerwet heeft het doel de brandveiligheid in het algemeen en de organisatie van de brandweer in het bijzonder te regelen.

<sup>14</sup> Van Haaren-Dresens 2004 (*T&C GPW*), aant. 3 bij art. 173 Gem.wet.

<sup>15</sup> Dölle, A.H.M., D.J. Elzinga, J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, 2e druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1999, p. 444, voetnoot 3.

<sup>16</sup> Vermeulen, B.M.J., *Ordehandhaving: actoren, instrumenten en waarborgen* (diss.), Kluwer, Deventer, 1993, Serie: Bestuursrecht – theorie en praktijk, nr. 13, p. 164.

<sup>17</sup> *ibid.*, p. 219.

<sup>18</sup> Vermeulen, B.M.J., *Ordehandhaving: actoren, instrumenten en waarborgen* (diss.), Kluwer, Deventer, 1993, Serie: Bestuursrecht – theorie en praktijk, nr. 13, p. 244.

<sup>19</sup> Wet van 30 januari 1985, *Stb.* 1985, 87, houdende nieuwe regels met betrekking tot het brandweerwezen.

<sup>20</sup> Kamerstukken II, 1974-1975, 13 263.

<sup>21</sup> Kamerstukken II, 1980-1981, 16 695, nrs. 1-5.



De Brandweerwet 1985 is laatstelijk gewijzigd op 1 juli 2004.<sup>22</sup> Inmiddels zijn twee wetsvoorstellen die betrekking hebben op de Brandweerwet 1985 aanhangig.<sup>23</sup>

### 2.2.2. Taken en verantwoordelijkheden van gemeenten

De Brandweerwet 1985 noemt drie taken en verantwoordelijkheden van gemeenten voor de brandweer en rampenbestrijding.

1. Het instandhouden van een gemeentelijke brandweer;
2. Het treffen van een gemeenschappelijke regeling voor regionale brandweer en
3. Het doen van een verzoek om extra bijstand.

De eerste taak van gemeenten betreft het instandhouden van een gemeentelijke brandweer. De organisatie en taken van de brandweer zijn vastgelegd in de Brandweerwet 1985. De brandweer is onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Op grond van artikel 1, vierde lid heeft het college van burgemeester en wethouders de zorg voor brandweezorg. In het vierde lid van dit artikel wordt beschreven wat onder 'brandweezorg' wordt verstaan:

- a. Het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en als hetgeen daarmee verband houdt;
- b. Het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

De taken van de brandweer omvatten in ieder geval de onder a. en b. genoemde onderwerpen. Daarnaast worden door het zesde lid van artikel 1 deze twee taken aangevuld onder verwijzing naar de Wet Rampen en Zware Ongevallen. Hierdoor bestaat de taak van de brandweer ook uit het beperken en bestrijden van rampen en zware ongevallen.

De tweede taak van gemeenten houdt in dat zij een gemeenschappelijke regeling treffen voor de regionale brandweer. Bij algemene maatregel van bestuur<sup>24</sup> wordt een verdeling van gemeenten in regio's vastgesteld (artikel 3, eerste lid, eerste zin). Art. 3, eerste lid, tweede zin, bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders een gemeenschappelijke regeling treffen. Gemeenten die tot één regio behoren zijn verplicht deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling, waarbij een regionale brandweer wordt ingesteld. De regionalisatie van de brandweer dient twee doelen. Op bovengemeentelijke schaal wordt een aanvulling van de brandweer georganiseerd, namelijk het inrichten en gebruiken van een gemeenschappelijke meldkamer (voorheen: brandweeralarmcentrale) en het aanschaffen en onderhouden van specifiek materiaal. Een tweede doel betreft het coördineren bij het bestrijden van rampen.<sup>25</sup>

Het tweede lid van artikel 3 regelt dat de regio-indeling van de brandweer steeds gelijk is aan die van de politie. Het bereiken van congruente territoriale gebiedsindeling wordt als een noodzakelijke voorwaarde gezien om de gecoördineerde, multidisciplinaire samenwerking te bevorderen en om tot meer doelmatige inzet van kennis en kunde te komen waardoor de voorbereiding op de rampenbestrijding tevens effectiever en efficiënter zal kunnen plaatsvinden.<sup>26</sup> Een afwijkende gebiedsindeling is mogelijk (artikel 3, tweede lid). Hiervoor geldt een verzwaarde adviesprocedure (artikel 3, derde lid). Gedeputeerde staten adviseren de verantwoordelijke ministers over de voorgestelde gebiedsindeling. Dit advies omvat de resultaten van de consultatie en de zienswijzen van alle betrokken bestuursorganen in de regio('s). Ter beoordeling of een afwijkende gebiedsindeling mogelijk is, gebruiken de verantwoordelijke ministers de volgende aspecten<sup>27</sup>:

- Eenduidige multidisciplinaire aansturing van de voorbereiding op de rampenbestrijding;
- (Onevenredige) stijging van bestuurslasten door de afwijkende gebiedsindelingen;
- Bij een afwijkende gebiedsindeling waarbij de provinciegrens wordt overschreden, de waarborging van het provinciale toezicht op de voorbereiding op de rampenbestrijding;
- Voldoende draagkracht voor een adequate taakuitoefening. De voorgestelde gebiedsindeling moet zodanig zijn dat een goede bedrijfsvoering mogelijk is. In het gebied moeten alle benodigde operationele voorzieningen en diensten in voldoende mate vertegenwoordigd zijn. Hierbij wordt een ondergrens genoemd van ongeveer 400.000 inwoners.

<sup>22</sup> Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding, *Stb.* 2004, nr. 265.

<sup>23</sup> Kamerstukken I, 2003-2004, 28 635, nr. A en Kamerstukken I, 2004-2005, 28 995, nr. B.

<sup>24</sup> Besluit territoriale indeling brandweer- en GHOR-regio's.

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 16 995, nr. 3, p. 5-7 en nr. 12, p. 5-10.

<sup>26</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 644, nr. 3, p. 5.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 7-8.

De derde taak van gemeenten is een verantwoordelijkheid van de burgemeester. De burgemeester verzoekt de Commissaris van de Koningin om extra voorzieningen. De burgemeester doet dit verzoek wanneer de bijstand van de regionale brandweer voor de feitelijke uitvoering van brandweerwerkzaamheden niet toereikend is (artikel 7 eerste lid).

### 2.2.3. Bevoegdheden van gemeenten

In de Brandweerwet 1985 worden zes bevoegdheden van gemeenten geregeld voor brandweer en rampenbestrijding:

1. De gemeenteraad stelt een verordening brandveiligheid en hulpverlening vast. In deze verordening regelt de gemeenteraad de organisatie, het beheer en de taak van de gemeentelijke brandweer bij verordening (artikel 1, tweede lid).
2. Het college van burgemeester en wethouders heeft de beslissingsbevoegdheid over rechtspositionele zaken van het personeel van de gemeentelijke brandweer. Het gaat hier om benoemen, schorsen en ontslaan (artikel 1, vijfde lid).
3. De gemeenteraad stelt een brandbeveiligingsverordening vast (artikel 12). De brandbeveiligingsverordening kan slechts van toepassing zijn voor datgene wat zij regelt en niet is voorgeschreven bij of krachtens het bepaalde in andere wettelijke voorschriften.<sup>28</sup> Naast de Brandweerwet 1985 bestaat nog een aantal wetten, op grond waarvan op één of andere manier brandveiligheidsaspecten zijn geregeld (zoals de Woningwet, maar ook de Kernenergiewet).
4. Het college van burgemeester en wethouders kan een bedrijf aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig (artikel 13, eerste lid).
5. De burgemeester heeft op grond van artikel 20 vrije toegang tot alle plaatsen waaronder woningen. Deze binnentredingsbevoegdheid sluit aan op artikel 12 van de Grondwet. In de Memorie van Toelichting werd aangenomen dat ook in de toekomst van de hier verleende bevoegdheden wijs gebruik zal worden gemaakt. Zowel waar het erom gaat welke plaatsen en gebouwen zullen worden betreden - dit betreft in het bijzonder woningen en objecten waar speciale veiligheidsvoorzieningen gelden – als bij de vraag aan welke functionarissen een machtiging tot binnen treden kan worden verstrekt.<sup>29</sup>
6. Het college van burgemeester en wethouders kan ambtenaren aanwijzen die belast zijn met toezicht op de naleving van de brandbeveiligingsverordening (artikel 21, tweede lid).

## 2.3. Wet Rampen en Zware Ongevallen

### 2.3.1. Inleiding

De Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO) vormt het wettelijk kader voor de rampenbestrijding. De WRZO is op 1 maart 1985 in werking getreden.<sup>30</sup> Tot en met 13 maart 1997 werd deze wet geciteerd als: Rampenwet. De citeertitel is per 13 maart 1997 gewijzigd in Wet Rampen en Zware Ongevallen. Ook de WRZO is terug te herleiden tot de Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen.<sup>31</sup> Deze wet beoogde de organisatie, de bevelvoering en de coördinatie van de rampenbestrijding te verbeteren. De WRZO mag worden gezien als een aanvulling op de Politiewet 1993, Brandweerwet 1985 en de Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen.

De WRZO is gewijzigd op 1 juli 2004.<sup>32</sup> Inmiddels is een volgende wijziging aanstaande.<sup>33</sup> Tegelijkertijd zijn drie kamerstukken over deze wet aanhangig.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> Kamerstukken II, 16 695, nr. 3, p. 20.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>30</sup> Wet van 30 januari 1985, *Stb.* 1985, 88, houdende regels inzake de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop.

<sup>31</sup> Zie ook paragraaf 3.2.1. en Kamerstukken II, 1974-1975, 13 263.

<sup>32</sup> Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding, *Stb.* 2004, nr. 265.

<sup>33</sup> Kamerstukken I, 2004-2005, 28 644, nr. E.

<sup>34</sup> Kamerstukken I, 2004-2005, 28 995, nr. B, Kamerstukken I, 2003-2004, 28 835, nr. B en Kamerstukken I, 2003-2004, 28 635, nr. A.

### 2.3.2. Taken en verantwoordelijkheden van gemeenten

De primaire verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding ligt bij gemeenten.<sup>35</sup> In de WRZO zijn tien taken en verantwoordelijkheden bij gemeenten neergelegd. Samengevat betreft het puntsgewijs:

1. De voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen;
2. Het vaststellen van een rampenplan;
3. Het vaststellen van rampenbestrijdingsplannen;
4. Het informeren van de bevolking, Cdk en Minister door het college;
5. Het informeren van bij de rampenbestrijding betrokken personen door het college;
6. Het ter beschikking stellen van gegevens;
7. Het onderzoeken van de ramp of het zware ongeval;
8. Het informeren van de bevolking, de HovJ, Cdk en Minister door de burgemeester;
9. Het informeren van bij de rampenbestrijding betrokken personen door de burgemeester en
10. Het aanwijzen van ambtenaren belast met toezicht.

Hieronder worden de tien taken en verantwoordelijkheden besproken.

Het college van burgemeester en wethouders heeft de taak de bestrijding van rampen en zware ongevallen voor te bereiden (artikel 2). Deze taak houdt een algemene zorgplicht in voor het college van burgemeester en wethouders. Dit artikel sluit aan op het systeem van de Gemeentewet (artikel 160, eerste lid onder g).<sup>36</sup> Naast de voorbereiding van de vaststelling van rampenplannen zijn ook het houden van oefeningen en het maken van afspraken met particuliere derden werkzaamheden die het college tot haar taak moet rekenen.<sup>37</sup>

In artikel 3 wordt door de wetgever een uitgebreide, nadere invulling gegeven aan de taak van het college van burgemeester en wethouders. Op grond van dit artikel is het college van burgemeester en wethouder verplicht eenmaal per vier jaren een rampenplan vast te stellen. De wettelijke verplichting om tenminste eens in de vier jaar opnieuw een rampenplan vast te stellen is bedoeld om regelmatige actualisatie te bevorderen.<sup>38</sup> Een rampenplan is een algemeen plan. In een rampenplan worden de structuur, taken en verantwoordelijkheden van de rampenbestrijdingsorganisatie beschreven. In het rampenplan wordt een overzicht gegeven van de risico's die binnen een gemeente aanwezig zijn. In onderliggende deelplannen staat beschreven hoe bepaalde taken worden uitgevoerd.

De burgemeester heeft de taak om eenmaal per vier jaren een rampenbestrijdingsplan vast te stellen (artikel 4, eerste lid). Volgens de Memorie van Toelichting is een rampenbestrijdingsplan een draaiboek met concrete bestrijdingsmaatregelen, waarbij uiteraard de coördinatie tussen de verschillende diensten voorop staat.<sup>39</sup> Ook voor rampenbestrijdingsplannen geldt dat de vierjaarlijkse verplichte vaststelling is bedoeld om regelmatige actualisatie te bevorderen.<sup>40</sup> In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat 'het voor zich spreekt dat deze plannen vervolgens aan de raad worden voorgelegd. Deze constructie vergroot de invloed van de gemeenteraad op het veiligheidsbeleid. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het voornemen om de rol van de gemeenteraad bij de voorbereiding op de rampenbestrijding te versterken.'<sup>41</sup> Een rampenbestrijdingsplan is bedoeld voor de voorbereiding op specifieke risico-objecten of activiteiten. Een rampenbestrijdingsplan wordt opgesteld wanneer een calamiteit bij een risico-object of tijdens een bepaalde activiteit kan uitgroeien tot een ramp. Het rampenbestrijdingsplan beschrijft de inzet, de manier van samenwerken en de verdeling van bevoegdheden van de verschillende hulpdiensten bij een calamiteit.

Op grond van artikel 10b, eerste lid heeft het college van burgemeester en wethouders de taak 'de bevolking, de commissaris van de Koningin en Onze Minister op passende wijze informatie' te verschaffen over de volgende zaken:

- Rampen en zware ongevallen die de bevolking en het milieu kunnen treffen;
- De maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding van deze rampen en zware ongevallen en
- De bij deze rampen en zware ongevallen te volgen gedragslijn.

<sup>35</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 644, nr. 3, p. 12.

<sup>36</sup> Kamerstukken II, 16 978, nr. 5, p. 32.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>38</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 644, nr. 3, p. 12.

<sup>39</sup> Kamerstukken II, 16 978, nr. 3, p. 12.

<sup>40</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 644, nr. 3, p. 12.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 13.

Een tweede informerende college taak betreft het informeren van de bij de rampenbestrijding betrokken personen (art. 10b, tweede lid). Het college van burgemeester en wethouders informeert deze personen over:

- Rampen en zware ongevallen die de bevolking en het milieu kunnen treffen;
- De risico's die hun inzet kan hebben voor hun gezondheid en
- De voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen.

Artikel 10c, eerste lid draagt het college van burgemeester en wethouders op 'uit eigen beweging' gegevens ter beschikking te stellen aan het publiek. Het gaat om gegevens die nodig zijn om een rampenbestrijdingsplan vast te stellen. In het eerste lid wordt deze taak beperkt tot de rampenbestrijdingsplannen die op grond van artikel 4a, eerste lid bij algemene maatregel van bestuur voor rampen en zware ongevallen kunnen worden aangewezen.

Wanneer een ramp of een zwaar ongeval heeft plaatsgevonden, heeft het college van burgemeester en wethouders de taak een onderzoek in te stellen (art. 10g, eerste lid). Het college van burgemeester en wethouders doet aanbevelingen om soortgelijke rampen of zware ongevallen in de toekomst te voorkomen.

Bij een ramp of een zwaar ongeval heeft de burgemeester op grond van artikel 11a, eerste lid de taak om de bevolking, de hoofdofficier van justitie, de commissaris van de Koningin en de Minister te informeren. De informatie betreft de oorsprong, de omvang en de gevolgen van een ramp of een zwaar ongeval en de te volgen gedragslijn.

Naast het informeren van de in het eerste lid genoemde personen verstrekt de burgemeester informatie aan bij de rampenbestrijding betrokken personen. De informatie betreft de ramp of het zware ongeval zelf, de risico's die hun inzet kan hebben voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen

Het college van burgemeester en wethouders wijzen ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de inrichtingen die een risicovol object vormen (art. 25b, juncto 10a en 4a).

### *2.3.3. Bevoegdheden van gemeenten*

De WRZO kent drie bevoegdheden toe aan gemeenten voor brandweer en rampenbestrijding:

1. Het opperbevel bij rampen en zware ongevallen is ook in de WRZO als bevoegdheid bij de burgemeester neergelegd (artikel 11, eerste lid). Dit artikel sluit aan op het systeem van de Gemeentewet (artikel 173).
2. Op grond van artikel 10a, eerste lid is een ieder die over relevante veiligheidstechnische gegevens beschikt, verplicht deze informatie te verschaffen aan het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester en het bestuur van de regionale brandweer. Het niet voldoen aan deze verplichting is sanctioneerbaar door het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 10a, tweede lid. Dit is het geval wanneer degene die een inrichting gaat drijven, welke is aangewezen als risicovol object op grond van artikel 4a, eerste lid, niet voldoet aan de informatieplicht. De sanctie houdt in dat het college van burgemeester en wethouders mag bevelen dat de betreffende inrichting niet in bedrijf wordt gesteld.
3. Aan het college van burgemeester en wethouders is een bestuursdwangbevoegdheid toegekend (artikel 25c). Dit artikel ziet op het optreden tegen een in bedrijf zijnde inrichting die een risicovol object vormt op grond van artikel 10a in samenhang met artikel 4a. Hieronder valt in ieder geval het stilleggen, gedeeltelijk buitenwerking stellen of verzegelen van de inrichting.

## 2.4. Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen

### 2.4.1. Inleiding

De Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (WGHOR)<sup>42</sup> regelt de organisatie en uitvoering van de geneeskundige hulpverlening en de voorbereiding daarop. Andere wetten en regelingen die in dit verband van belang zijn, zijn: het Besluit Rode Kruis<sup>43</sup>, de Wet ambulancevervoer<sup>44</sup>, de Wet Collectieve Preventieve Volksgezondheid, de Wet Kwaliteit Zorginstellingen, de Wet Beroepen Individuele Gezondheidszorg en de Wet Geneeskundige Behandelingsovereenkomst.

De 'witte' kolom van de rampenbestrijding wordt gevormd door geneeskundige hulpverleningsorganisaties. De belangrijkste zijn:

- De Centrale Post Ambulancevervoer (CPA);
- Particuliere en gemeentelijke ambulance diensten;
- Ziekenhuizen;
- De Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) en
- Het Rode Kruis.

De hulpverlening bij rampen wordt als opschaling gezien van de spoedeisende medische hulpverlening. De spoedeisende medische hulpverlening betreft de dagelijkse geneeskundige hulpverlening bij ongelukken op de openbare weg.<sup>45</sup>

De WGHOR is het laatst gewijzigd op 1 juli 2004.<sup>46</sup> De Wet Ambulancezorg is in voorbereiding.<sup>47</sup> Ook zijn twee kamerstukken over de WGHOR aanhangig.<sup>48</sup>

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op grond van de WGHOR komen in deze paragraaf ter sprake.

### 2.4.2. Taken en verantwoordelijkheden van gemeenten

In de WGHOR hebben gemeenten twee taken en verantwoordelijkheden gekregen:

1. Op grond van artikel 2 zorgt het college van burgemeester en wethouders voor de (voorbereiding op de) geneeskundige hulpverlening. Met nadruk noemt de wetgever in dit artikel het maken van afspraken, die nodig zijn voor een doelmatige geneeskundige hulpverlening. Het betreft afspraken met ambulancediensten en ziekenhuizen over de inzet en capaciteit die deze diensten en voorzieningen tijdens een ramp binnen de eigen wettelijke kaders kunnen leveren, en de voorbereiding daarop.<sup>49</sup>
2. Een tweede taak van het college van burgemeester en wethouders betreft het treffen van een gemeenschappelijke regeling (artikel 3). Gemeenten, die tot een regio behoren, stellen een openbaar lichaam, de GHOR-regio in. Deze regio bestaat uit gemeenten die bij de algemene maatregel van bestuur zijn ingedeeld. Dit artikel regelt dat de regio-indeling van de GHOR steeds gelijk is aan die van de brandweer en de grenzen van de politieregio richtinggevend zijn. Afwijking van de grenzen van de brandweerregio is niet mogelijk.<sup>50</sup>

### 2.4.3. Bevoegdheden van gemeenten

In de WGHOR zijn geen bevoegdheden bij gemeenten neergelegd.

<sup>42</sup> Wet van 14 november 1991, *Stb.* 1991, 653, houdende regels inzake de organisatie en uitvoering van de geneeskundige hulpverlening bij rampen alsmede de voorbereiding daarop.

<sup>43</sup> Besluit Rode Kruis 1988, *Stb.* 1988, nr. 680.

<sup>44</sup> Wet Ambulancevervoer 1971, *Stb.* 1971, nr. 369.

<sup>45</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 644, nr. 3, p. 27.

<sup>46</sup> Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding, *Stb.* 2004, nr. 265.

<sup>47</sup> Kamerstukken II, 2004-2005, 29 835, nr. 5.

<sup>48</sup> Kamerstukken I, 2004-2005, 27 659, nr. A en Kamerstukken II, 2003-2004, 27 008, nr. 7.

<sup>49</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 644, nr. 3, p. 28.

<sup>50</sup> *Ibid.*, nr. 3, p. 7, 29 en 47.

### **3. REGIONALE SAMENWERKING VOOR BRANDWEER EN RAMPENBESTRIJDING**

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord hoe de huidige gemeentelijke samenwerking voor brandweer en rampenbestrijding wordt vormgegeven. Het hoofdstuk beschrijft de relevante samenwerkingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr), Brandweerwet 1985, de WRZO en de WGHOR.

#### **3.1. Vormen van samenwerking**

Na een korte inleiding worden in deze paragraaf de twee hoofdvormen van regionale of intergemeentelijke samenwerking beschreven. Subparagraaf 3.1.2. beschrijft de publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wgr.<sup>51</sup> In subparagraaf 3.1.3. wordt de privaatrechtelijke samenwerking kort omschreven en afgezet tegen de publiekrechtelijke samenwerking.

##### *3.1.1. Inleiding*

Gemeenten werken met elkaar samen om uiteenlopende redenen en op diverse terreinen. Als belangrijke reden voor intergemeentelijke samenwerking kan worden genoemd het gegeven dat een maatschappelijk vraagstuk zich in het algemeen niets aantrekt van gemeentegrenzen. Een andere reden is dat er soms een wettelijke verplichting tot intergemeentelijke samenwerking bestaat. En soms kiezen gemeenten voor intergemeentelijke samenwerking ter voorkoming van een gemeentelijke herindeling. Decentrale overheden kunnen op verschillende manieren samenwerken. Naast samenwerking door het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen decentrale overheden samen bepaalde taken uitvoeren op basis van de Wgr. Volgens Bakker zijn er ongeveer 800 gemeenschappelijke regelingen en ruim 1200 'andere samenwerkingsregelingen'.<sup>52</sup> In de intergemeentelijke samenwerking zijn drie trends waarneembaar:

1. Nadruk op (verlengd) lokaal bestuur in plaats van regionaal bestuur;
2. Probleemgerichte in plaats van gebiedsgerichte samenwerking en
3. Verzakelijking van de samenwerking.<sup>53</sup>

##### *3.1.2. Publiekrechtelijke samenwerking*

Door gemeenten wordt op basis van de Wgr publiekrechtelijk samengewerkt. De Wgr maakt samenwerking tussen gemeenten mogelijk, maar ook tussen provincies en waterschappen en combinaties van deze drie categorieën. In de praktijk wordt de Wgr voornamelijk gebruikt voor de samenwerking van gemeenten. Voor het oprichten van een gemeenschappelijke regeling gelden de volgende drie vereisten.

1. Het nemen van een besluit door het bestuursorgaan wiens bevoegdheden in het geding zijn;
2. Het opstellen van een gemeenschappelijke regeling zelf en
3. Het verkrijgen van goedkeuring door Gedeputeerde Staten.

Aan een gemeenschappelijke regeling kunnen ook andere openbare lichamen deelnemen. Private rechtspersonen kunnen alleen deelnemen als zij daartoe bij Koninklijk Besluit zijn gemachtigd. Het deelnemen door het Rijk aan een gemeenschappelijke regeling is eveneens mogelijk. Indien gemeenten kiezen om op grond van de Wgr samen te werken kan uit vier varianten worden gekozen: een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, de centrumgemeentenconstructie en een regeling zonder meer. De eerste drie varianten worden opgesomd in artikel 8 Wgr. De laatste variant wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar kan volgens Bakker wel worden afgeleid uit de wet (artikel 1, eerste lid, Wgr). Een 'regeling zonder meer' is een overeenkomst, aangegaan op basis van de Wgr, waarin geen van de overige drie varianten in het leven is geroepen.<sup>54</sup>

##### *3.1.3. Privaatrechtelijke samenwerking*

Ook wordt vaak door gemeenten gebruik gemaakt van privaatrechtelijke vormen van samenwerking, zoals contract, convenant of intentieverklaring, NV, BV, vereniging en stichting. Drie op de vijf

<sup>51</sup> Wet gemeenschappelijke regelingen 1984, *Stb.* 1984, nr. 667.

<sup>52</sup> Bakker, J.M., *Intergemeentelijke samenwerking in vele maten* (2002-135), Bestuursmiddelen, nr. 11, 24 december 2002, p. 7.

<sup>53</sup> SGBO, Samenwerking tussen decentrale overheden: aantallen, motieven, trends, 1997.

<sup>54</sup> Bakker, J.M., *Intergemeentelijke samenwerking in vele maten* (2002-135), Bestuursmiddelen, nr. 11, 24 december 2002, p. 7 en 8.

samenwerkingsverbanden heeft een privaatrechtelijk karakter.<sup>55</sup> Vaak worden deze vormen van samenwerking als flexibele alternatieven voor Wgr-samenwerking beschouwd. De keuze tussen een privaatrechtelijke dan wel publiekrechtelijke samenwerkingsvariant is echter niet geheel vrij. Bij de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden dient de voorkeur te worden gegeven aan het gebruik maken van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het principiële uitgangspunt is dat er niet privaatrechtelijk dient te worden samengewerkt voor publiekrechtelijke taken en bevoegdheden. De Gemeentewet bepaalt dat het (door gemeenten gezamenlijk) deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen 'bijzonder aangewezen moet zijn in verband met het daarmee te dienen openbaar belang' (artikel 160, tweede lid). Het deelnemen aan privaatrechtelijke rechtspersonen vergt goedkeuring van Gedeputeerde Staten (artikel 160, derde lid Gemeentewet). In tegenstelling tot privaatrechtelijke vormen van samenwerking biedt de Wgr een aantal waarborgen voor verantwoording en politieke controle. Deze waarborgen dragen de privaatrechtelijke varianten niet vanzelfsprekend in zich.

### **3.2. Samenwerkingsvoorschriften voor regionale samenwerking voor brandweer en rampenbestrijding**

In deze paragraaf worden de samenwerkingsvoorschriften voor regionale samenwerking voor de brandweer en de rampenbestrijding beschreven aan de hand van de drie sectorale wetten die van toepassing zijn.

#### *3.2.1. Samenwerkingsvoorschriften voor de brandweer*

De twee belangrijkste samenwerkingsvoorschriften voor de brandweer zijn verwoord in de artikelen 3, eerste lid en 4 van de Brandweerwet 1985. In artikel 3, eerste lid, tweede zin is de verplichte samenwerking voor gemeenten geregeld. In paragraaf 2.2.2. van dit rapport is de taak van het treffen van een gemeenschappelijke regeling voor een regionale brandweer al beschreven. Daarom wordt hier volstaan met een verwijzing naar die paragraaf.

In het vierde artikel van de Brandweerwet 1985 worden de taken van de regionale brandweer omschreven. De regionale brandweer heeft in elk geval de volgende wettelijk verplichte taken:

1. Het zorgdragen voor:
  - a. Het instellen en in standhouden van een regionale brandweeralarmcentrale;
  - b. Het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
  - c. Het benoemen, schorsen en ontslaan van de commandant en het overige personeel van de regionale brandweer en het vaststellen van een instructie voor het personeel;
  - d. Het beschikbaarstellen van personeel en materieel in de gevallen, bedoeld in de artikelen 8 en 9;
  - e. Het voorbereiden van de coördinatie van de bestrijding van rampen en zware ongevallen;
  - f. Het voorbereiden van de organisatie voor het optreden van de brandweer in buitengewone omstandigheden en het regelen van de operationele leiding bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen;
  - g. Het verzamelen en evalueren van gegevens ten behoeve van de waarschuwing en alarmeren van de bevolking in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan;
  - h. Het waarschuwen van de bevolking door middel van het sirenenet, het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting;
2. Het vaststellen van:
  - a. Een beheersplan als bedoeld in artikel 5 van de WRZO;
  - b. Een organisatieplan als bedoeld in artikel 4a.
3. Het adviseren van gemeentebesturen:
  - a. Op het gebied van de brandpreventie,
  - b. Ter zake van voorbereidende maatregelen op het gebied van de brandbestrijding en – beperking in bepaalde objecten,

---

<sup>55</sup> SGB0, Samenwerking tussen decentrale overheden: aantallen, motieven, trends, 1997.

- c. Over het aanschaffen van materieel, een en ander overeenkomstig de in de regeling neergelegde regels.

4. Het verzorgen van:

- a. Oefeningen met het oog op het optreden in groter verband;
- b. Opleidingen.

*3.2.2. Samenwerkingsvoorschriften voor de rampenbestrijding*

De samenwerkingsvoorschriften voor de rampenbestrijding zijn vooral te vinden in de WRZO en in de WGHOR. Uit de WRZO is het vijfde artikel van belang. Op grond van dit artikel stelt het bestuur van de regionale ten minste éénmaal per vier jaren een beheersplan vast, waarin het beleid ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en ten aanzien van de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding is vastgelegd. Het beheersplan bevat in ieder geval:

Het niveau van het hulpaanbod, dat wordt nagestreefd op grond van de analyse van de risico-inventarisatie, bedoeld in artikel 3, derde lid;

De op het niveau van het hulpaanbod, bedoeld in onderdeel a, afgestemde operationele prestaties van de brandweer, de politie en de geneeskundige hulpverleningsdiensten en ziekenhuizen, voor zover het de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, betreft, de daarbij behorende capaciteit en deskundigheid en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan;

De inzet van organisaties, bedoeld in onderdeel b, in het kader van het voorkomen en beperken van risico's, de daarbij behorende capaciteit en deskundigheid en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan;

De op het niveau van het hulpaanbod, bedoeld in onderdeel a, afgestemde prestaties van andere bij de rampenbestrijding betrokken gemeentelijke diensten en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan;

Het op het niveau van het hulpaanbod, bedoeld in onderdeel a, afgestemde opleidings- en oefenprogramma en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan.

In de WGHOR zijn de samenwerkingsvoorschriften in de artikelen drie, vier en zes van belang. Artikel 3 regelt de verplichte samenwerking van gemeenten op het gebied van geneeskundige hulpverlening. In paragraaf 2.4.2. van dit rapport is de taak van het treffen van een gemeenschappelijke regeling voor geneeskundige hulpverlening al beschreven. Daarom wordt hier volstaan met een verwijzing naar die paragraaf.

In het vierde artikel van de WGHOR worden de wettelijk verplichte taken van het openbaar lichaam voor geneeskundige hulpverlening beschreven. Het openbaar lichaam heeft in elk geval de volgende taken:

- a. Het instellen en in standhouden van een centrale post voor het ambulancevervoer;
- b. Het vaststellen van de taken van de binnen het grondgebied van de aan de regeling deelnemende gemeenten werkzame gezondheidsdiensten in het kader van de geneeskundige hulpverlening en de realisering daarvan;
- c. Het instellen en in standhouden van een organisatorisch samenwerkingsverband gericht op geneeskundige hulpverlening;
- d. Het zorgdragen voor onderlinge bijstand bij de uitvoering van de geneeskundige hulpverlening;
- e. Het benoemen, schorsen en ontslaan van de regionaal geneeskundig functionaris;
- f. Het vaststellen van een organisatieplan als bedoeld in artikel 6.

Op grond van artikel 6 stelt het openbaar lichaam, in overeenstemming met de besturen van de ziekenhuizen en van de vergunninghouders voor ambulancevervoer, ten minste éénmaal per vier jaren een organisatieplan vast. Het organisatieplan bevat de operationele prestaties van de bij de geneeskundige hulpverlening betrokken diensten, instellingen en organisaties, die nodig zijn om uitvoering te geven aan het beheersplan, bedoeld in artikel 5 van de Wet Rampen en Zware Ongevallen. Het plan bevat in ieder geval:

- a. De taken van de geneeskundige hulpverleningsdiensten en de maatregelen gericht op de realisering daarvan;
- b. De werkwijzen van de geneeskundige hulpverleningsdiensten en de maatregelen gericht op de realisering daarvan;



- c. De personeels- en materieelsterkte van de geneeskundige hulpverleningsdiensten en de maatregelen gericht op de realisering daarvan en
- d. Het opleidingsniveau en de geoefendheid van het personeel van de geneeskundige hulpverleningsdiensten en de maatregelen gericht op de realisering daarvan.

## 4. DE INVOERING VAN DE VEILIGHEIDSREGIO

Op 8 april 2004 is het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>56</sup> Op 21 juni 2004 is het beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>57</sup> Dit beleidsplan wijkt op onderdelen af van het Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's. Het kabinetsstandpunt wordt in dit hoofdstuk behandeld. Afwijkingen worden voor zover van belang beschreven.

### 4.1. Wat is een veiligheidsregio precies?

Het kabinet wil de gemeentelijke samenwerking in regionaal verband versterken en wil een goede bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio. In het kabinetsstandpunt wordt het beleid voor de veiligheidsregio voor de komende twee jaar geschetst. Het kabinet definieert het begrip 'veiligheidsregio' als volgt: "een gebied waarin wordt samengewerkt door verschillende besturen en diensten ten aanzien van taken op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van openbare orde en veiligheid. Hierbij is sprake van een territoriaal congruente indeling conform de huidige indeling van de politieregio's."<sup>58</sup>

Voor het kabinet gelden bij de invoering van de veiligheidsregio's twee belangrijke uitgangspunten.<sup>59</sup>

1. Het gemeentebestuur is eerstverantwoordelijk voor alle lokale veiligheidsvraagstukken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde.
2. De bestuurlijke samenwerkingsstructuur voor brandweer, GHOR en rampenbeheersing wordt ingevuld in de vorm van verlengd lokaal bestuur.

De veiligheidsregio's moeten het hart gaan vormen van de crisisbeheersingsorganisatie.<sup>60</sup> In het beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 wordt de veiligheidsregio gezien als vertrekpunt voor crisisbeheersing.<sup>61</sup> Het kabinet verwacht dat op termijn specifieke voor crisisbeheersing geldende wet- en regelgeving moet worden ontwikkeld. Hierbij wordt de rampenbeheersing meegenomen. Het kabinet benadrukt dat de huidige wet- en regelgeving voldoende handvatten biedt voor de bouw van een decentrale structuur voor crisisbeheersing. Het kabinetsstandpunt over de invoering van de veiligheidsregio en de verbetering van de voorbereiding op de rampenbeheersing zal worden verbreed naar crisisbeheersing.<sup>62</sup>

### 4.2. Waarom is de invoering van veiligheidsregio's volgens het kabinet nodig?

Het kabinet beoogt met de invoering van veiligheidsregio's een vijftal problemen op te lossen.<sup>63</sup> Deze problemen zijn de veroorzakers van de complexiteit van de huidige taakverdeling en een zekere vrijblijvendheid van de invulling van die taken. In het kabinetsstandpunt worden de volgende vijf problemen genoemd.

1. De schaalgrootte van veel gemeenten is te klein, waardoor onvoldoende capaciteit aanwezig is en kennis en ervaring wordt gemist over brandweer, crisis en rampenbeheersing;
2. De slagkracht van de regionale besturen van brandweer en GHOR is in veel gevallen onvoldoende. Deze besturen hebben onvoldoende doorzettingsmacht ten opzichte van de deelnemende gemeenten;
3. Voor de uitvoering landelijke projecten krijgen de regio's onvoldoende steun van alle gemeenten;
4. Er is geen uniform hulpverleningsniveau. Er zijn grote verschillen in schaal, kwaliteit en kwantiteit tussen gemeenten en regionale brandweerorganisaties.

<sup>56</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 517, nr. 1.

<sup>57</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 668, nr. 1.

<sup>58</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 517, nr. 1, p. 4.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 3-4.

<sup>60</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 668, nr. 1, p. 4 en 27.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>63</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 517, nr. 1, p. 1-3.

5. Door diverse financieringsstromen voor de basis-brandweezorg en de rampenbeheersing kan niet programmatisch en gericht worden gewerkt aan kwaliteitsverbetering en er worden geen grote investeringen gedaan.

Het kabinet is van oordeel dat het beheer over de diverse hulpverleningsdiensten om redenen van effectiviteit en efficiëntie bestuurlijk meer op regionaal niveau moet worden georganiseerd.

### **4.3. Wat houden de maatregelen van het voorstel in?**

De in paragraaf 5.2. genoemde problemen kunnen volgens het kabinet met de volgende negen maatregelen<sup>64</sup> worden opgelost:

1. Verder regionaliseren van het beheer van de brandweer;
2. Integreren van de besturen van de regionale brandweer en GHOR;
3. Regionaliseren van de beheersaspecten van de rampenbeheersing;
4. Creëren van verplichte bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie;
5. Creëren van wettelijke doorzettingsmacht van het regionaal hulpverleningsbestuur;
6. Versterken van bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer;
7. Creëren van wettelijke adviesrol veiligheidsregio over vergunningen rondom pro-actie en preventie;
8. Versterken van de GHOR en
9. Handhaven van de huidige financieringssystematiek.

In de hierop volgende subparagrafen worden de voorgestelde maatregelen samengevat.

#### *4.3.1. Verder regionaliseren van het beheer van de brandweer*

Om het beheer van de brandweer verder te regionaliseren wordt voorgesteld dat personeel in regionale dienst komt. Het kabinet stelt als verplicht minimumniveau voor dat tenminste twee soorten personeel in regionale dienst komen. Hierbij geldt voor het kabinet het principe 'beheer dient gezag'. Het betreft het leidinggevend personeel dat zich bezig houdt met preparatie en repressie en het personeel met specialistische (operationele) taken. Over het brandweerpersoneel heeft de Minister van BZK in aanvullende zin gezegd dat hij voorstander is van het in regionale dienst nemen van alle beroepsmensen.<sup>65</sup> Het kabinet geeft de regiobesturen in overweging om de lokale leidinggevende van de brandweer te detacheren bij de gemeente. De regio krijgt de taak zorg te dragen voor de opleidingen van manschappen en onderofficieren en het organiseren van monodisciplinaire en multidisciplinaire oefeningen. Het regiobestuur krijgt een toezichthoudende taak op gelijkwaardige prestaties binnen de regio. Voor het borgen van de kwaliteit van het brandweerpersoneel en materieel stelt de Minister van BZK kwaliteits- en prestatie-eisen op.

#### *4.3.2. Integreren van de besturen van de regionale brandweer en GHOR*

Het kabinet verplicht gemeenten om de besturen van de brandweer en de GHOR samen te voegen tot een hulpverleningsbestuur. Het kabinet beoogt met deze maatregel dat meer synergie wordt bereikt en dat de bestuurlijke drukte voor de bestuurders afneemt. De invoering van een Regionaal Crisisbestuur leidt er niet toe dat er twee besturen worden gecreëerd. Dit heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geantwoord op schriftelijke vragen van de Tweede Kamercommissie. De Minister heeft geantwoord dat het Regionaal Crisisbestuur in de plaats komt van het hulpverleningsbestuur.<sup>66</sup> Opgemerkt wordt dat de Minister van BZK hiervoor voortaan de naam 'Regionaal Veiligheidsbestuur' voor zal gebruiken om verwarring te voorkomen.<sup>67</sup> De Minister van BZK heeft ook aangedrongen op bestuurlijke samenvoeging van de GHOR en de Brandweer voor het eind van 2004. Dit betekent in zijn ogen: een bestuur, een voorzitter (de korpsbeheerder), een budget, een gemeenschappelijke regeling en een secretaris).<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Kamerstukken II, 2003-2005, 29 517, nr. 1, p. 4-10.

<sup>65</sup> Speech van Minister Remkes bij de opening van de Startconferentie Veiligheidsregio's, 6 oktober 2004, p. 3.

<sup>66</sup> Kamerstukken II, 2004-2005, 29 668, nr. 2, p. 22.

<sup>67</sup> Speech van Minister Remkes bij de opening van de Startconferentie Veiligheidsregio's, 6 oktober 2004, p. 1.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 2-3.

#### *4.3.3. Regionaliseren van de beheersaspecten van de rampenbeheersing*

De WRZO wordt gewijzigd. Het regionale hulpverleningsbestuur wordt verantwoordelijk voor de beleidsmatige en operationele voorbereiding op de rampenbeheersing. Naast de taken die al in de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbeheersing als regionale taak zijn aangemerkt krijgt de regio in ieder geval de volgende taken:

1. Het verplicht adviseren van gemeentebesturen over rampenbestrijdingsplannen wat betreft de keuze voor de objecten als ook voor de inhoud van die plannen;
2. Het in geval van een calamiteit verzorgen van ambtelijke ondersteuning voor het gezag van de burgemeester en
3. Het met de politie inrichten en instandhouden van een gemeenschappelijke meldkamer.

#### *4.3.4. Creëren van verplichte bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie*

Het regionale hulpverleningsbestuur en de politie maken samenwerkingsafspraken om een gecoördineerde voorbereiding op gezamenlijk optreden in ramp- en crisissituaties te bevorderen. Deze afstemming wordt wettelijk verankerd. Het kabinet kondigt hierbij aan dat wanneer uit de evaluatie van de Politiewet 1993 blijkt dat het politiestelsel moet worden aangepast zal worden bezien of en in hoeverre dit consequenties heeft voor de brandweer en GHOR en voor de territoriale congruentie.

#### *4.3.5. Creëren van wettelijke doorzettingsmacht van het regionaal hulpverleningsbestuur*

Het regionale hulpverleningsbestuur krijgt een verplichte 'doorzettingsmacht'. Het regionale hulpverleningsbestuur kan dan in meerderheid besluiten nemen. Het kabinet denkt aan besluiten over de voorbereiding op rampen en crises, maar ook over meer dagelijkse werkzaamheden als grotere branden, incidenten en grootschalige evenementen. Het kabinet meent dat deze besluitvorming niet afhankelijk mag zijn van de opvattingen van een minderheid van de deelnemende gemeenten. Volgens de Minister van BZK is het redelijk dat de grotere gemeenten een zwaardere stem hebben in de besluitvorming. Als reden hiervoor voert hij aan dat grotere gemeenten meer bijdragen aan de veiligheidsregio.<sup>69</sup>

#### *4.3.6. Versterken van bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer*

In het verlengde van de doorzettingsmacht wordt de positie van de regionaal commandant brandweer voor beheers- en operationele zaken versterkt. Het kabinet wil bijvoorbeeld dat de regionaal commandant voldoende eenheden ter beschikking heeft voor een adequate inzet. Wat het kabinet betreft, omvat dit ook de inzet van lokale uitrukeenheden. De bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer moeten in de gemeenschappelijke regeling worden vastgelegd.

#### *4.3.7. Creëren van een wettelijke adviesrol regio over vergunningen rondom pro-actie en preventie*

Het kabinet is van plan een regionale adviestaak over specifieke vergunningen die gerelateerd zijn aan de veiligheid van de bewoners wettelijk vast te leggen. Het kabinet doelt hier op activiteiten rondom de taken pro-actie en preventie (bijvoorbeeld het verlenen van gebruiksvergunningen).

#### *4.3.8. Versterken van de GHOR*

Het kabinet verwacht van de GGD's dat zij GHOR-taken nader gaan vormgeven. Het aantal GGD's wordt teruggebracht naar maximaal 25. De bestuurlijke inbedding van de GHOR in de veiligheidsregio zal worden uitgewerkt aan de hand van het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) en de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ). De indeling van de Regionale Ambulance Voorziening (RAV) zal gelijk zijn aan die van de veiligheidsregio. Een RAV is een samenwerkingsverband tussen ambulancediensten en de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA). De CPA is belast met de coördinatie van het ambulancevervoer in een bepaalde regio. De Minister van VWS zal daartoe per regio een vergunning verlenen aan de RAV. Het GHOR-bestuur krijgt de bevoegdheid om de fysieke plaats van de meldkamer ambulancezorg aan te wijzen. Ook draagt het GHOR-bestuur zorg voor de complete infrastructuur. Deze meldkamer wordt ingericht naar de eisen van de RAV. Verpleegkundigen dienen daar 7x24 uur aanwezig te zijn in de meldkamer.

<sup>69</sup> Speech van Minister Remkes bij de opening van de Startconferentie Veiligheidsregio's, 6 oktober 2004, p. 3.

#### 4.3.9. Handhaven van de huidige financieringssystematiek

Vooralsnog blijft de financieringssystematiek ongewijzigd. De financiering van de veiligheidsregio blijft een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De veiligheidsregio is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het grootste deel van de brandweer en rampenbestrijding wordt door gemeenten betaald. De veiligheidsregio wordt voor een kleiner deel bekostigd uit de Brede doeluitkering rampenbestrijding (BDUR). Hiervoor kunnen prestatiecontracten afgesloten gaan worden. Het kabinet gaat ervan uit dat het stellen van extra kwaliteits- en prestatie-eisen geen extra geld zal kosten. De minister van BZK signaleert over deze discussie dat die 'soms wat weg heeft de discussie over het rioolbeheer: men ziet het niet en dus deert het niet. Het heeft vaak een niet al te hoge financiële prioriteit. Financieel gezien en qua financiële prioritering zal het bij het gemeentebestuur flink tussen de oren moeten zitten dat het nodig is aan deze taken voldoende prioriteit te geven, hoe ondankbaar dat soms ook is.'<sup>70</sup>

#### 4.4. Hoe wordt de invoering van de veiligheidsregio's uitgevoerd?

In de notitie schrijft het kabinet dat zij in juli 2006 een aantal zaken geregeld wil hebben. Deze zaken wil het kabinet bereiken door nauw samen te werken met de betrokken medeoverheden. Het kabinet verwacht dat de regio's alvast gaan bouwen aan de veiligheidsregio. Uit deze ervaring zal lering worden getrokken, belooft het kabinet.

Het basisniveau waaraan veiligheidsregio's moeten voldoen is verplichtend. Het kabinet wijst gemeenten erop dat zij vrij zijn in de wijze waarop vormgegeven wordt aan dit basisniveau. Hierdoor kan men kiezen voor maatwerkoplossingen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een faciliterende rol. Halverwege 2005 zal het kabinet samen met de gemeenten een tussenbalans opmaken (ijkmoment). Hierna zal worden bekeken of aanvullende maatregelen nodig zijn. Het kabinet merkt hierbij op dat ook de financieringssystematiek deel uit maakt van de tussenbalans. Vooralsnog blijft de bestaande financieringssystematiek gehandhaafd.

In de loop van 2004 zal voor de verplichte elementen de voorbereiding van het wetgevingstraject starten. Voorlopig wordt invulling gegeven aan de kwaliteit van de veiligheidsregio op basis van afspraken. Na het 'ijkmoment' wordt bezien of ontwikkelde zaken in wetgeving vastgelegd moeten worden.<sup>71</sup>

Voor de invoering van de veiligheidsregio's is gekozen voor een dynamische procesmatige benadering. Gemeenten en regio's krijgen de gelegenheid om in hun eigen tempo te werken en de veiligheidsregio in te voeren. Deze procesaanpak is vijfledig:

1. Monitoren;
2. Faciliteren;
3. Concretiseren van het eindbeeld;
4. Voorbereiden van wetgeving;
5. Afstemmen met flankerend instrumenteel beleid.<sup>72</sup>

Gemeenten en regio's hebben een zekere vrijheid voor de wijze waarop zij de gestelde doelen bereiken. Het implementatietraject is erop gericht om met de (besturen van de) hulpverleningsdiensten basisniveaus af te spreken. Deze basisniveaus hebben een verplicht karakter. Bij de vormgeving kunnen maatwerkoplossingen worden gekozen.

Het kabinet stelt enerzijds een basisstructuur verplicht en anderzijds doet het kabinet suggesties voor de uitwerking. De burgemeester heeft het gezag en de bestuurlijke verantwoordelijkheid over de inzet van de brandweer en de GHOR. De beheersrelaties binnen de veiligheidsregio's zullen wat het kabinet betreft aldus wijzigen. Het college van burgemeester en wethouders heeft de verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke diensten (inclusief lokale brandweereenheden). Het hulpverleningsbestuur heeft de verantwoordelijkheid voor de Regionale brandweer en GHOR. Het Regionaal college heeft de verantwoordelijkheid over de politie.

<sup>70</sup> Kamerstukken I, 2003-2004, 28 644, nr. 23, p. 1164 en 1165.

<sup>71</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 517, nr. 1, p. 4.

<sup>72</sup> Veiligheidskoepel, *Implementatievoorstel Veiligheidsregio's en crisisbeheersing*, 9 juli 2004, p. 1.

Het kabinet wil de toezichhoudende rol van de provincie op het hulpverleningsbestuur verstevigen. De provincie krijgt de taak om ook het regionale beheersplan rampenbestrijding te toetsen. De Minister zal voor het toezicht op de planvorming een toetsingskader bij AMvB vaststellen. Hierbij wijst het kabinet de adviezen van de ROB af. Ook verwijst het kabinet naar de uitkomsten van het door prof.mr.dr. Toonen uitgevoerde onderzoek.<sup>73</sup> Het kabinet ziet hierin aanknopingspunten voor een bredere discussie over de toezichtsrol van de Commissaris van de Koningin.<sup>74</sup>

#### **4.5. De veiligheidsregio; de huidige stand van zaken**

In deze paragraaf wordt kort weergegeven wat de huidige stand van zaken is van de invoering van de veiligheidsregio's. Hierbij wordt opgemerkt dat de stand van zaken gedateerd kan zijn. In paragraaf 1.3. is aangegeven dat het onderzoek in tijd is afgebakend. Als sluitingsdatum voor het onderzoek geldt vrijdag 19 november 2004.

##### *4.5.1. Inleiding*

Op 6 oktober 2004 hebben de ministers van BZK en VWS het officiële startschot voor de invoering van de Veiligheidsregio gegeven. Op 17 november heeft de voorzitter van de NVBR aan de leden van de Raad van Regionaal Commandanten de planning van het implementatietraject als volgt weergegeven:<sup>75</sup> 'In februari 2005 worden de basisniveaus vastgesteld door het kabinet. De besluiten over de basisniveaus worden genomen in het bestuurlijk overleg tussen de Ministers van BZK, VWS en de voorzitter van de VNG. Het bestuurlijk overleg wordt geadviseerd door een stuurgroep. De stukken van de stuurgroep worden voorbereid door een ambtelijk afstemmingsoverleg. In de tweede helft van januari 2005 vinden multidisciplinaire expertmeetings plaats. Hierin worden conceptvoorstellen voor de genoemde basisniveaus geformuleerd. Tot januari 2005 zullen de hulpverleningskolommen hun standpunten bepalen.

De beschrijving van de huidige stand van zaken is mede gebaseerd op het onderzoek van het Adviesbureau Capgemini Nederland BV. Dit bureau heeft op 6 oktober 2004 een nulmeting uitgevoerd van de invoering van de veiligheidsregio.<sup>76</sup> Het betreft een kwantitatief onderzoek. Het onderzoek heeft het doel het verkrijgen van inzicht in de stand van zaken per 1 juli 2004 betreffende de negen doelen genoemd in het kabinetsstandpunt.<sup>77</sup> Vervolgens worden medio 2005 en medio 2006 respectievelijk een tussenmeting en een eindmeting uitgevoerd. Op deze wijze stelt het kabinet voor de voortgang van de invoering van de veiligheidsregio's te monitoren.

De resultaten van de nulmeting worden hieronder beschreven aan de hand van de negen maatregelen die volgens het kabinet genomen moeten worden.<sup>78</sup> De voorgenomen maatregelen zijn in paragraaf 4.3. uitgebreid toegelicht.

##### *4.5.2. De regionalisering van het beheer van de brandweer is nog niet op gang gekomen*

De eerste maatregel, namelijk de verdere regionalisatie van de brandweer, is nog niet op gang gekomen. Gemiddeld is een kwart van de officieren in regionale dienst. Bij een grote minderheid van de regio's zijn specialistische functies uitsluitend in regionale dienst. Bij een kwart van de regio's speelt de regio een rol bij de opleiding van het gemeentelijk brandweerpersoneel. De regio's hebben alleen een grotere rol bij het oefenprogramma voor officieren. Bij de regio's is nauwelijks inzicht in het kwaliteitsniveau van het gemeentelijk brandweerpersoneel.

<sup>73</sup> Toonen, Th.A.J. (2003), *Toezicht in het Binnenlands Bestuur: Veiligheidsregio's en CdK*, Leiden: Universiteit van Leiden.

<sup>74</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 517, nr. 1, p. 13.

<sup>75</sup> Brief van de voorzitter van de NVBR aan de leden van de Raad van Regionaal Commandanten (u04-153), Arnhem, 17 november 2004.

<sup>76</sup> Elenbaas, R.A., *Ervaringen en resultaten nulmeting veiligheidsregio's*, Gaggemini Nederland B.V., 6 oktober 2004, Ongepubliceerd.

<sup>77</sup> Brief van de Minister van BZK aan de besturen van regionale brandweer, GHOR-regio's en de politieregio's (EB2004/1562), Den Haag, 20 juli 2004, p. 2.

<sup>78</sup> Kamerstukken II, 2003-2005, 29517, nr. 1, p. 4-10.

#### *4.5.3. Ruim 60% van de regio's heeft al een gemeenschappelijk bestuur*

De maatregel dat de besturen van de regionale brandweer en GHOR moeten worden geïntegreerd is slechts op 40% van de regio's van toepassing. Volgens de Minister van BZK zijn vijftien van de vijftientig regionale besturen van de GHOR en de Brandweer geïntegreerd.<sup>79</sup>

#### *4.5.4. Nog weinig beheersaspecten van de rampenbeheersing worden op regionaal niveau uitgevoerd*

In de nulmeting wordt slechts een onderdeel van de verplichte regionalisering van de beheersaspecten van de rampenbeheersing gemeld. Twaalf procent van de regio's kent een verplichte advisering over rampbestrijdingsplannen. In het merendeel van de regio's wordt geadviseerd op aanvraag van gemeenten. Opvallend is dat op twee van de andere verplichte onderdelen van de regionalisering van de beheersaspecten van de rampenbeheersing geen stand van zaken wordt genoemd: ambtelijke ondersteuning voor de burgemeester en een gemeenschappelijke meldkamer.

#### *4.5.5. Driekwart van de regio's werkt al samen op bestuurlijk niveau*

In driekwart van de regio's wordt op bestuurlijk niveau samengewerkt door de regionale brandweer en GHOR met politie. Deze samenwerking is zeer divers van vorm. In een kwart van de regio's wordt op bestuurlijk niveau niet samengewerkt met de politie.

#### *4.5.6. Regionale besluitvorming vindt plaats bij meerderheid van stemmen.*

Vrijwel alle regionale besluitvorming vindt plaats bij meerderheid van stemmen. In de helft van de regio's heeft elke gemeente een stem. Financiële onderwerpen vormen hierop soms een uitzondering. In de andere helft van de regio's is sprake van een gewogen stemverhouding op grond van inwoneraantallen.

#### *4.5.7. Regionale commandanten brandweer zijn vooral adviseur van gemeentebesturen*

Naast de huidige wettelijke bevoegdheden van de regionaal commandant brandweer zijn de regionale commandanten brandweer in de huidige situatie vooral adviseur van gemeentebesturen. Daarnaast zijn zij ook betrokken bij enkele gemeentelijke processen.

#### *4.5.8. Regionale advisering over vergunningen vindt plaats op basis van vrijwilligheid*

Slechts drie regio's kennen een verplichte advisering over vergunningen rondom pro-actie en preventie. In veruit het merendeel van de regio's worden gemeentebesturen geadviseerd op basis van vrijwilligheid.

#### *4.5.9. Er wordt nog weinig echt werk gemaakt van het versterken van de GHOR*

De helft van de GHOR regio's bestaat uit één GGD. De andere helft van de regio's bestaat uit twee of drie GGD-en. In vier gevallen is geen territoriale congruentie. Er is een nauwe, al dan niet in regelingen geformaliseerde band tussen de GHOR en GGD. De Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) heeft als RGF geen echte bevoegdheden, maar wel invloed. Er zijn veel afspraken met ziekenhuizen, traumacentra, GGD en GGZ, maar die afspraken zijn niet altijd formeel en bestuurlijk vastgelegd. Zestig procent van de regio's heeft een RAV. Er wordt door de GHOR vooral monodisciplinaire geoefend. Uit financiële overwegingen wordt echter niet altijd met alle noodzakelijke partijen geoefend (multidisciplinair).

#### *4.5.10. De huidige financiën van regio's zijn onderling niet vergelijkbaar*

De financiën van de regio's zijn onderling niet vergelijkbaar. Doorgaans is geen verplicht basisniveau vastgelegd.

---

<sup>79</sup> Speech van Minister Remkes bij de opening van de Startconferentie Veiligheidsregio's, 6 oktober 2004, p. 2.

## **5. HET BESTAANDE WETTELIJKE KADER EN HET KABINETSSTANDPUNT: EEN VERGELIJKING**

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de vergelijking van het bestaande wettelijke kader met het kabinetsstandpunt. De resultaten worden per door het kabinet voorgestelde maatregel beschreven. Aan het eind van het hoofdstuk worden een aantal conclusies getrokken.

### **5.1. Regionaal beheer van de brandweer**

Het kabinet stelt voor het beheer van de brandweer verder te regionaliseren. Het is de bedoeling van het kabinet dat de regionale brandweer het beroepspersoneel van de gemeentelijke brandweer overneemt en de zorg krijgt voor opleiden en oefeningen.

Dit voorstel wijkt af van het bestaande wettelijke kader. Zoals in hoofdstuk 3 van dit rapport is aangegeven, is op grond van artikel 1 van de Brandweerwet het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor het instandhouden van de brandweer. Ook is de beslissingsbevoegdheid over rechtspositionele zaken voorbehouden aan het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad stelt de verordening brandveiligheid en hulpverlening vast. Hierin wordt de organisatie, het beheer en de taak van de gemeentelijke brandweer geregeld. Uit artikel 4, eerste lid onder 2 sub a en onder 4 sub a en b van de Brandweerwet in samenhang met artikel 5, eerste lid en tweede lid sub e van de WRZO blijkt dat de regionale brandweer al verantwoordelijk is voor het opstellen van een beheersplan en het verzorgen van oefeningen en opleidingen.

Het kabinetsvoorstel houdt kennelijk in dat artikel 1 en 4 van de Brandweerwet 1985 en artikel 5 van de WRZO gewijzigd moet worden. Op welke wijze het personeel moet worden overgenomen en hoe de beide wetten moeten worden gewijzigd wordt niet vermeld.

### **5.2. Eén bestuur voor twee gemeenschappelijke regelingen**

Het kabinet verplicht gemeenten om de besturen van de regionale brandweer en GHOR samen te voegen tot één bestuur.

Deze verplichting in dit voorstel wijkt af van het wettelijk kader. Het college van burgemeester en wethouders moet op grond van artikel 3, eerste lid, tweede zin van de Brandweerwet 1985 reeds een gemeenschappelijke regeling treffen voor de regionale brandweer. Ook moet het college van burgemeester en wethouders een gemeenschappelijke regeling treffen voor geneeskundige hulpverlening (artikel 3 WGHOR).

Ondanks het kabinetsstandpunt blijft het mogelijk twee openbare lichamen naast elkaar te laten bestaan onder één bestuur. Het kabinetsvoorstel gaat niet in op welke wijze en of de artikelen 3 van de Brandweerwet 1985 respectievelijk de WGHOR moeten worden gewijzigd.

### **5.3. Regionale voorbereiding op de rampenbestrijding**

Het kabinet is voornemens het regionale bestuur verantwoordelijk te maken voor de beleidsmatige en operationele voorbereiding op de rampenbestrijding.

Dit voornemen wijkt deels af van het wettelijke kader. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de voorbereiding van civiele verdediging (artikel 160, eerste lid, sub g Gemeentewet) en op de bestrijding van rampen en zware ongevallen (artikel 2 WRZO).

De regionale brandweer heeft al de taak zorg te dragen voor de voorbereiding op de coördinatie van rampen en zware ongevallen. Ten opzichte van het bestaande wettelijke kader wijkt het voorstel af op de volgende drie onderwerpen.

1. Op grond van artikel 4, eerste lid van de WRZO heeft de burgemeester de taak een rampenbestrijdingsplan vast te stellen. Het regionale bestuur moet de burgemeesters verplicht gaan adviseren over de rampenbestrijdingsplannen.



2. Bij het opperbevel bij calamiteiten en de uitvoering van bijzondere bevoegdheden (artikel 173, eerste lid, 149a, artikel 173, tweede lid, 175 en 176 Gemeentewet en artikel 10a, tweede lid en 11, eerste lid van de WRZO) kan de burgemeester voortaan rekenen op regionale ambtelijke ondersteuning.
3. Tenslotte moet het regionaal bestuur samen met de politie een gemeenschappelijke meldkamer inrichten en instandhouden. Artikel 3, eerste lid onder 1 sub a van de Brandweerwet 1985 bepaalt reeds dat de regionale brandweer moet zorgdragen voor het instellen en instandhouden van een regionale brandweeralarmcentrale.

Het kabinetsvoorstel houdt in dat tenminste de Gemeentewet, de Brandweerwet 1985 en de WRZO aangepast moeten worden. Op welke wijze de ambtelijke ondersteuning van de burgemeester bij calamiteiten moet worden geregeld en hoe of in hoeverre de drie wetten moeten worden gewijzigd, wordt niet vermeld.

#### **5.4. Verplichte samenwerking rode, witte en blauwe kolommen**

Het kabinet heeft de wens dat het regionale bestuur voor brandweer en GHOR samenwerkingsafspraken maakt met de politie. Deze verplichte samenwerking tussen de drie kolommen: rood, wit en blauw is nieuw.

In het huidige wettelijke kader wordt de onderlinge samenhang tussen deze drie kolommen al wel aangeduid. Artikel 5, vijfde lid van de WRZO en artikel 6, vierde lid van de WGHOR verplicht de besturen van de regionale brandweer en de GHOR het Regionaal college, bedoeld in artikel 22 van de Politiewet 1993 ten minste te informeren over het beheersplan respectievelijk het organisatieplan.

Het wettelijk verankeren van het maken van samenwerkingsafspraken over de voorbereiding op gezamenlijk optreden in ramp- en crisissituaties betekent een aanpassing van de sectorale wetgeving (WRZO, WGHOR en Politiewet 1993). Op welke wijze het kabinet deze verplichte bestuurlijke samenwerking wil vormgeven is niet duidelijk. Evenzo is het van belang aan te geven hoe in dit verband de relatie met de groene kolom (de gemeenten) moet worden gezien.

#### **5.5. Verplichte doorzettingsmacht**

Het kabinet gaat voorstellen doen om de veiligheidsregio's een verplichte doorzettingsmacht te geven.

De huidige samenwerkingsverbanden zijn op basis van de Wgr georganiseerd. Dit betekent dat de regionale besturen voor de brandweer en GHOR, indien zij dit noodzakelijk achten, ook al hun doorzettingsmacht kunnen laten gelden. Op grond van de bepalingen in de Wgr zijn de regionale besturen hiertoe reeds bevoegd (bijvoorbeeld artikel 10a Wgr). Besluiten van regionale samenwerkingsverbanden zijn verbindend en afdwingbaar.

Het is de vraag of en in hoeverre de voorstellen van het kabinet op dit punt vernieuwend (kunnen) zijn.

#### **5.6. Versterking positie regionaal commandant brandweer**

Het kabinet acht het noodzakelijk de positie van de regionaal commandant brandweer te versterken. Het kabinet ziet mogelijkheden gemeenten te verplichten deze versterking in de gemeenschappelijke regeling te laten vastleggen.

Gelet op het huidige wettelijke kader lijkt deze manier van vormgeving niet voor de hand te liggen. De organisatie, het beheer en niveau van lokale brandweezorg zijn gemeentelijke aangelegenheden (artikel 1 van de Brandweerwet 1985). Het door het kabinet genoemde voorbeeld ziet op regionale bijstand of op grootschalig optreden. In de huidige praktijk bestaat die regionale bijstand al uit lokale uitrukeenheden. Bij grootschalig optreden worden ook lokale uitrukeenheden ingezet.

In het kabinetsstandpunt wordt niet duidelijk gemaakt wat deze versterking en het toekennen van bevoegdheden toevoegen aan de huidige situatie. Bovendien kan de gewijzigde verhouding tussen gemeentelijke verantwoordelijkheid en de positie van de regionaal commandant brandweer ook worden vastgelegd in de Brandweerwet 1985 of de WRZO.

## **5.7. Wettelijke adviestaak voor specifieke vergunningen**

Het kabinet denkt aan een wettelijke adviestaak voor de veiligheidsregio voor specifieke vergunningen.

In artikel 4, derde lid onder a en b van de Brandweerwet 1985 is de adviestaak aan gemeentebesturen over preventie en preparatie al wettelijk vastgelegd. Nieuw ten opzichte van het bestaande wettelijke kader is de verplichte adviesrol over pro-actie.

Het wettelijk verankeren van deze nieuwe adviestaak betekent een wijziging van de Brandweerwet 1985. Op welke wijze het kabinet deze wet wil wijzigen, is niet aangegeven in het kabinetsstandpunt.

## **5.8. Versterking van de GHOR**

Het kabinet verwacht dat de gezondheidsdiensten de GHOR-taken nader gaan vormgeven. De bestuurlijke inbedding van de GHOR in de veiligheidsregio moet nog nader worden uitgewerkt en maakt geen onderdeel uit van het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's.

In dit verband kan artikel 4 van de WGHOR worden genoemd. Artikel 4, eerste lid, onder 2 kent aan het openbaar lichaam de opdracht toe om de taak van de gezondheidsdiensten vaststellen.

De verwachting van het kabinet betekent in feite dat het openbaar lichaam belast met de geneeskundige hulpverlening in een regio deze taak moet gaan vaststellen, waarna de gezondheidsdiensten de GHOR-taken nader kunnen gaan vormgeven. Daarenboven heeft het kabinet nog niet gereageerd op het advies van de ROB/RVZ, 'De Ghordiaanse knoop doorgehakt'. Derhalve is het nog niet duidelijk hoe en in hoeverre kabinet de sectorale wetgeving op dit punt wil wijzigen.

## **5.9. Ongewijzigde financieringssystematiek**

In het kabinetsstandpunt gaat het kabinet voornamelijk uit van een ongewijzigde financieringssystematiek. De financiering van de veiligheidsregio blijft een verantwoordelijkheid van de gemeenten.

De veiligheidsregio wordt gebaseerd op de Wgr. De uit deze samenwerking voortvloeiende kosten van de veiligheidsregio worden verdeeld over de deelnemende gemeenten. Daarnaast zijn gemeenten op grond van artikel 193, onderdeel c van de Gemeentewet verplicht uitgaven te doen, die voortvloeien uit de uitvoering van onder andere de Brandweerwet 1995 en de daarop gebaseerde AMvB's.

Het is de vraag waarop het kabinet de veronderstelling baseert dat het stellen van extra kwaliteits- en prestatie-eisen aan de veiligheidsregio's en dus ook aan de gemeenten geen extra geld zal kosten.

## **5.10. Samenvattende conclusie deel 1**

In het eerste deel van dit rapport zijn de taken en bevoegdheden van gemeenten voor brandweer en rampenbestrijding en het kabinetsstandpunt beschreven en met elkaar vergeleken. In het relevante wettelijke kader zijn achttien taken en veertien bevoegdheden van gemeenten geregeld voor brandweer en rampenbestrijding. Aan het eind van deel 1 van dit rapport kan worden vastgesteld dat het kabinetsstandpunt impliciet een groot aantal wetswijzigingen aankondigt. Impliciet, omdat zij niet zijn genoemd in het kabinetsstandpunt. Overigens worden wetswijzigingen in algemene zin wel aangekondigd. Ook is bij twee maatregelen een probleem gesignaleerd over de afbakening van bevoegdheden. Allereerst worden hieronder de wetswijzigingen opgesomd. Daarna worden de gesignaleerde problemen samengevat.

### *5.10.1. Wetswijzigingen*

1. Om het beheer van de brandweer te regionaliseren is in paragraaf 5.1. aangegeven dat de artikelen 1 en 4 van de Brandweerwet 1985 en artikel 5 van de WRZO moeten worden gewijzigd.
2. Om de besturen van de regionale brandweer en de GHOR samen te voegen moet zowel in de Brandweerwet als ook in de WGHOR het derde artikel worden gewijzigd.

3. De Gemeentewet, Brandweerwet 1985 en de WRZO moeten worden aangepast om het regionale bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk te maken voor de regionale voorbereiding op de rampenbestrijding.
4. De WRZO, WGHOR en de Politiewet 1993 moeten worden aangepast om het maken van samenwerkingsafspraken wettelijke te verankeren. Deze samenwerkingsafspraken gaan over de voorbereiding op gezamenlijk optreden in ramp- en crisissituaties.
5. De versterking van de positie van de regionaal commandant brandweer moet in de Brandweerwet 1985 en of de WRZO worden vastgelegd.
6. De nieuwe adviestaak van de veiligheidsregio betekent een wijziging van de Brandweerwet 1985.
7. Om de GHOR te versterken moet tenminste artikel 4 van de WGHOR worden gewijzigd. Het ligt voor de hand dat ook andere sectorale wetgeving aanpassing behoeft.

#### *5.10.2. Afbakening van bevoegdheden*

1. Het eerste probleem van bevoegdheidsafbakening houdt verband met het kabinetsstandpunt dat de positie van regionaal commandant brandweer moet worden versterkt. In paragraaf 5.2.6. is aangeduid dat het kabinetsstandpunt afwijkt van het huidige wettelijke kader. Het kabinet maakt niet duidelijk welke nieuwe bevoegdheden de regionaal commandant brandweer toegedeeld zou moeten krijgen. Evenmin overweegt het kabinet hoe een versterkte positie van de regionaal commandant brandweer zich verhoudt tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Daarom zijn bij deze maatregel de volgende twee vragen van belang:
  - Wat zijn de bevoegdheden die het kabinet bij de regionaal commandant brandweer wil neerleggen?
  - Hoe verhoudt de versterkte positie van de regionaal commandant brandweer zich tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid?
2. Het tweede probleem van bevoegdheidsafbakening betreft het voorstel van het kabinet om bij de veiligheidsregio's een wettelijke adviestaak voor specifieke vergunningen neer te leggen. In het voorstel wordt echter niet aangegeven op welke vergunningen het kabinet doelt. In dit verband zijn daarom twee vragen aan de orde:
  - Hoe wordt de verplichte adviestaak voor welke specifieke vergunningen in de Brandweerwet 1985 of andere bijzondere wetten verankerd?
  - Hoe is de verhouding tussen deze verplichte adviestaak en andere bijzondere wetten, zoals de Woningwet, de Wet Milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening?

#### *5.10.3. Overige opmerkingen*

Aan het eind van deze paragraaf worden nog enkele opmerkingen gemaakt. In paragraaf 5.1. is aangeduid dat voor het regionaliseren van het beheer van de brandweer gemeentelijk personeel moet worden overgenomen. Het is niet duidelijk hoe de overname van welk personeel in financiële en rechtspositionele zin wordt geregeld.

Paragraaf 5.2. betref de verplichting een bestuur voor twee gemeenschappelijke regelingen te creëren. Er is geconstateerd dat het mogelijk blijft twee openbare lichamen naast elkaar te laten bestaan onder een bestuur. Deze constatering roept tenminste de vraag op hoe de verhouding tussen beide openbare lichamen van de regionale brandweer en GHOR moet worden gezien.

In paragraaf 5.3. over de regionale voorbereiding op de rampenbestrijding zijn de volgende vragen gesteld:

- Hoe wordt geregeld dat de burgemeester kan rekenen op ambtelijke regionale capaciteit bij een calamiteit? en
- Of en in hoeverre burgemeesters in het algemeen in een ramp- of crisissituatie met ambtenaren van buiten hun eigen organisatie willen werken?

In paragraaf 5.5. is gesteld dat er reeds een doorzettingsmacht van regionale samenwerkingsverbanden bestaat. Het kabinet pleit echter voor een (nog meer) verplichte(nde) doorzettingsmacht. Het vernieuwende karakter van het kabinetsstandpunt over de doorzettingsmacht is niet duidelijk. Het is de vraag of en in hoeverre de voorstellen van het kabinet vernieuwend zijn ten opzichte van de bestaande doorzettingsmacht.

In hoofdstuk 8 van dit rapport wordt naar aanleiding van deze impliciete wetswijzigingen, de problemen in de afbakening van bevoegdheden en de overige opmerkingen een aantal aanbevelingen voor de wetgever gedaan.

## **DEEL 2: EEN WETSGEVINGSTECHNISCHE ANALYSE VAN HET KABINETSBELEID**

## 6. HET KABINETSTANDPUNT: EEN NADERE BESCHOUWING

In dit hoofdstuk wordt een aanzet gegeven voor een meer systematische en nadere beschouwing van het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's en de invoering daarvan.

### 6.1. Inleiding

Om het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's te kunnen beoordelen, worden in dit rapport twee toetsingskaders gebruikt:

1. Aanwijzingen voor de regelgeving en
2. Hoofdstuk 7 van de Grondwet.

In het Nederlandse wetgevingsbeleid vormen de Aanwijzingen voor de regelgeving<sup>80</sup> een belangrijk toetsingskader voor de kwaliteit van wetgeving. De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn een belangrijk hulpmiddel bij het tot stand brengen van goede regelgeving. In dit document staan alle inhoudelijk, wetstechnische en procedurele aanwijzingen voor de vaststelling van wetten. Naast de Aanwijzingen voor de regelgeving kent het Nederlandse wetgevingsbeleid nog andere toetsingskaders. In een in 1997 uitgevoerd onderzoek zijn meer dan zeventwintig toetsen op tien Ministeries geïnventariseerd.<sup>81</sup> Deze toetsen zijn niet altijd even goed kenbaar. Daardoor is ook niet duidelijk of deze toetsen voor dit rapport ook toepasbaar zijn. Daarom worden ook de Aanwijzingen voor de regelgeving voor dit rapport als (belangrijk deel van het) toetsingskader gebruikt.

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Belangrijke overheidstaken worden uitgeoefend door territoriaal of functioneel gedecentraliseerde overheden. Deze taken worden met een zekere mate van zelfstandigheid uitgevoerd. Decentralisatie wordt dan ook wel gezien als onderdeel van de basis van de inrichting van het Nederlandse openbare bestuur (naast democratie en rechtsstaat). Volgens Eijlander en Voermans zijn de kernelementen van de decentrale opzet van bestuur en regelgeving in Nederland te vinden in hoofdstuk 7 van de Grondwet.<sup>82</sup> Daarom vormt hoofdstuk 7 van de Grondwet een tweede deel van het toetsingskader voor dit rapport.

In paragraaf 6.1.1. worden voor dit rapport zes relevante aanwijzingen geciteerd. Paragraaf 6.1.2. worden de onderdelen c en d van Aanwijzing 7 en Aanwijzing 8 nader uitgewerkt. In paragraaf 6.1.3. wordt bij de uitwerking van Aanwijzing 16 gebruikt gemaakt van de zes hoofdregels van Konijnenbelt. Vervolgens wordt het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's in paragraaf 6.2. beoordeeld op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving en hoofdstuk 7 van de Grondwet, zoals die in de paragrafen 6.1.1. tot en met 6.1.3. zijn uitgewerkt. De beoordeling van het kabinetsstandpunt wordt uitgevoerd aan de hand van een drietal vragen:

3. Is de overheidsinterventie die het kabinet met de invoering van de veiligheidsregio's pleegt noodzakelijk?
4. Wat voor een soort overheidsinterventie pleegt het kabinet?
5. In hoeverre wordt de bestuurlijke hoofdstructuur doorbroken?

In paragraaf 6.3. worden conclusies getrokken uit deze nadere beschouwing van het kabinetsstandpunt.

#### 6.1.1. De noodzakelijkheid van overheidsinterventies

Voor de beoordeling van het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio is met name hoofdstuk 2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving van belang. In het kabinetsstandpunt bevat beleidsvoornemens, maar geen concreet wetsvoorstel. De aanwijzingen in hoofdstuk 2 beogen onnodige en onevenwichtige regelgeving tegen te gaan. In paragraaf 2.1. van de Aanwijzingen voor de regelgeving staan aanwijzingen die over het gebruik van regelgeving gaan, anders gezegd de vraag betreffen of er wel tot regelgeving (of overheidsinterventie) moet worden overgegaan. Hieronder worden de van belang zijnde zes aanwijzingen geciteerd:

Aanwijzing 6 (terughoudendheid)

1. Tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen wordt alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.
2. Met het doen van uitspraken of toezeggingen over nieuwe regelingen wordt grote terughoudendheid betracht.

<sup>80</sup> Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken van 22 mei 2002, *Stcrt.* 97.

<sup>81</sup> Steenbeek, D.A., *Ex ante evaluatietoetsen bij de rijksoverheid. Een stageverslag*, Den Haag, Ministerie van Justitie, juli 1997.

<sup>82</sup> Eijlander, Ph. en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers 2000, p. 89-92.

#### Aanwijzing 7 (voorafgaand onderzoek)

Alvorens tot het treffen van een regeling wordt besloten, worden de volgende stappen gezet:

- a. Kennis wordt vergaard van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp;
- b. De doelstellingen die worden nagestreefd, worden zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld;
- c. Onderzocht wordt of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is;
- d. Indien overheidsinterventie noodzakelijk is, wordt onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, welke andere mogelijkheden daartoe bestaan;
- e. De diverse mogelijkheden worden zorgvuldig tegen elkaar afgewogen.

#### Aanwijzing 8 (zelfregulering)

Bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sectoren.

#### Aanwijzing 9 (effecten en lasten)

Bij de afweging van verschillende mogelijkheden tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken wordt in ieder geval gelet op de volgende aspecten:

- a. De mate waarin verwacht mag worden dat een regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken;
- b. De neveneffecten van een regeling;
- c. De lasten van een regeling voor de overheid enerzijds en burgers, bedrijven en instellingen anderzijds.

#### Aanwijzing 14 (bestuurlijke lasten)

Bij de keuze voor een bepaalde regeling wordt eveneens gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor de overheid.

#### Aanwijzing 16 (decentralisatie)

Taken en bevoegdheden worden op decentraal niveau neergelegd, tenzij het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door decentrale organen kan worden behartigd.

Voor de beantwoording van de vraag of de overheidsinterventie noodzakelijk is, zijn met name de Aanwijzingen 6, 7 (onderdelen a en b), 9 en 14 van belang.

### 6.1.2. Soorten overheidsinterventies

Een tweede vraag bij de beoordeling van het kabinetsstandpunt is wat voor een soort interventie het kabinet pleegt met het standpunt over de veiligheidsregio. In de Aanwijzingen voor de regelgeving hebben de onderdelen c en d van Aanwijzing 7 betrekking op de noodzaak van en de alternatieven voor overheidsinterventie of overheidsingrijpen. Beide onderdelen kunnen in combinatie met Aanwijzing 8 over zelfregulering worden gelezen. Om het kabinetsstandpunt op deze Aanwijzingen te kunnen beoordelen, worden in deze paragraaf allereerst beide begrippen verkend.

Overheidsinterventie of overheidsingrijpen beoogt een gedragsbeïnvloeding tot stand te brengen. Van der Doelen en Klok gebruiken voor het woord 'gedragsbeïnvloeding' het woord 'sturing'.<sup>83</sup> In de literatuur worden vaak vijf alternatieve typen van overheidsingrijpen onderscheiden: algehele staatsonthouding ('laissez faire'), informatieoverdracht; financiële prikkels, voorschriften en overheidsvoorzieningen.<sup>84</sup> Een ander gemaakt onderscheid in overheidsingrijpen is die van Geelhoed.<sup>85</sup> Hij noemt de volgende zeven interventietypologieën:

1. Informatie en prognoses;
2. Overheidsinvesteringen en infrastructurele voorzieningen;
3. Algemene gedragsbeïnvloedende interventies (zoals prijs- en inkomensbeleid);
4. Onvoorwaardelijke heffingen en prestaties (belastingen en premies enerzijds, uitkeringen anderzijds);
5. Voorwaardelijke heffingen en subsidies (bijvoorbeeld milieuheffingen en economische steunverlening);
6. Eenzijdige dwingende maatregelen (bijvoorbeeld vergunningen en voorschriften) en
7. Monopolisering van voorzieningen en nationalisatie van productiemiddelen.

De 'Tilburgse school' van Eijlander, Voermans, Witteveen e.a. onderscheidt zes vormen van overheidsingrijpen: regulering, onthouding van overheidsoptreden, zelfregulering, convenanten,

<sup>83</sup> Doelen F.C.J., van der en P-J. Klok, 'hoofdstuk 10 Beleidsinstrumenten', in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn Samsom 1998, p. 211.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 210.

<sup>85</sup> Geelhoed, L.A., *De interveniërende staat, Aanzet voor een instrumentenleer*, 's-Gravenhage, 1983.

certificering en normalisatie en het gebruik van meer open en algemene rechtsnormen.<sup>86</sup> Zelfregulering kan op verschillende manieren worden omschreven. In het algemeen duidt de term 'zelfregulering' op het verschijnsel dat maatschappelijke verbanden intern hun eigen regels stellen. In de nota 'Zicht op wetgeving' van 1991<sup>87</sup> ligt de nadruk op de relatie tussen zelfregulering en regulering van overheidswege (geconditioneerde zelfregulering). Dit is zelfregulering binnen wettelijke kaders of zelfregulering die aansluit bij vormen van overheidsregulering. Evers verwijst naar een definitie van zelfregulering door de ICHW-werkgroep zelfregulering.<sup>88</sup> De werkgroep komt tot de volgende kenmerken:

1. Er is sprake van een voldoende specifieke overheidsambitie voor het bereiken van een resultaat,
2. die wordt gerealiseerd met behulp van 'normen' (waaronder begrepen op elkaar afgestemde feitelijke gedragingen),
3. waarvoor de kring van niet tot de overheid behorende (potentiële) normadressanten zelf,
4. een grotere verantwoordelijkheid voor de totstandkoming, naleving en handhaving heeft, dan bij overheidsregulering het geval is.

Eijlander en Voermans onderscheiden drie vormen van zelfregulering:

1. Zuivere zelfregulering (initiatief bij betrokkenen, overheid in beginsel neutraal tegenover uitkomst);
2. Vervangende zelfregulering (overheid oefent aandrang uit om te komen tot zelfregulering, overheid niet meer neutraal);
3. Wettelijk geconditioneerde zelfregulering (wet stelt randvoorwaarden, waarbij geldt dat er vrijheid is bij het invullen, maar controle op de uitkomst):
  - a. Via de wet rechtsgevolgen verbinden aan vormen van zelfregulering; of
  - b. Via de wet procedureren van zelfregulering en het verbinden aan rechtsgevolgen aan aldus totstandgekomen zelfregulering; of
  - c. Met wetgeving als stok achter de deur bij uitblijvende zelfregulering.<sup>89</sup>

### 6.1.3. De bestuurlijke hoofdstructuur

De derde vraag die bij de beoordeling van het kabinetsstandpunt gesteld moet worden, heeft betrekking op de bestuurlijke hoofdstructuur. Voor de beantwoording van deze vraag wordt allereerst gekeken naar Aanwijzing 16. Deze Aanwijzing betreft de bestuurlijke hoofdstructuur en ziet op de afwegingen voor het neerleggen van taken en bevoegdheden op decentraal niveau. Hoe deze afwegingen moeten plaatsvinden, wordt evenwel in de Aanwijzingen voor de regelgeving niet duidelijk.

Ook hoofdstuk 7 van de Grondwet bevat verschillende bepalingen die van betekenis zijn bij de verdeling van taken en bevoegdheden over de geledingen van de centrale en decentrale overheid.

Echter, de Grondwet bevat geen bepaling waarin staat dat de wetgever in bijzondere omstandigheden mag afwijken van de bestuurlijke hoofdstructuur. Dit betekent dat er geen criteria zijn wanneer een doorbreking van de bestuurlijke hoofdstructuur toelaatbaar is. Daartegenover vormt de Grondwet ook geen belemmering voor regionale samenwerking op grond van bijvoorbeeld de Wgr.<sup>90</sup> Ook kan worden vastgesteld dat hoofdstuk 7 van de Grondwet niet als zodanig aandacht besteedt aan het regionaal bestuur.<sup>91</sup> Naast het Rijk kent de Grondwet alleen de provincies en de gemeenten als vormen van algemeen, integraal en democratisch gelegitimeerd bestuur. De Raad voor het openbaar bestuur gaat ervan uit dat het creëren van een regionaal bestuur als vierde bestuurslaag niet alleen politiek onwenselijk is, maar ook grondwettelijk niet toelaatbaar is.<sup>92</sup> Zie in dit verband ook de bijdrage van Balkenende.<sup>93</sup>

<sup>86</sup> Eijlander, Ph. e.a., 'Perspectieven op wetgeving. Een beeld van onderzoek naar alternatieven voor en in wetgeving', RegelMaat 2000, nr. 2, p. 68-87.

<sup>87</sup> Kamerstukken II, 1991-1992, 22 008, nr. 1 en 2.

<sup>88</sup> Evers, G.J.M., *Blind vertrouwen. Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften*, diss. UvT, Den Haag Boom Juridische Uitgevers 2003, p. 56-63.

<sup>89</sup> Eijlander, Ph. e.a., 'Perspectieven op wetgeving. Een beeld van onderzoek naar alternatieven voor en in wetgeving', RegelMaat 2000, nr. 2, p. 68-87.

<sup>90</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2003), *Andere openbare lichamen in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III*, Den Haag: Rob, p. 45-46.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>93</sup> Elzinga, D.J., J.P. Balkenende en A. Traag, *Bestuur in verandering*, Publicaties van de Staatskring, nr. 7, Zwolle W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 35-38.

Daarom wordt voor de beoordeling van het kabinetsstandpunt gebruik gemaakt van de zes hoofdregels van Konijnenbelt<sup>94</sup>. Deze hoofdregels vormen een deel van de regels voor het wetgeven in een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Konijnenbelt is van mening dat in hoofdstuk 7 van de Grondwet voor decentrale inrichting zes hoofdregels terug te vinden zijn, te weten:

1. Er zijn overal in het land provincies en gemeenten.
2. De provincies bekleden een positie tussen het Rijk en gemeenten.
3. Alle bevoegdheden die aan provincie- en gemeentebesturen kunnen worden toevertrouwd, moeten ook aan hen worden toevertrouwd, en wel met zoveel mogelijk beleidsvrijheid (staatsrechtelijk subsidiariteitsbeginsel).
4. Dit subsidiariteitsbeginsel, neergelegd in artikel 124 Grondwet, heeft in hoge mate een argumentatief karakter, is als het ware een regel van staatsrechtelijk bewijsrecht. Het heeft tevens een resultaatgericht aspect: de gemeente- en provinciebesturen moeten hoe dan ook een bevoegdheidsdomein overhouden dat van voldoende betekenis is, en dat zo breed is dat met recht kan worden gesproken van integraal territoriaal bestuur.
5. Kunnen bevoegdheden die traditioneel aan een lagere overheid toekwamen, niet meer echt aan hen worden overgelaten, dan zal allereerst moeten worden gezien of de betrokken overheidslaag alsnog in staat kan worden gesteld om de taken wel aan te kunnen. Voor zover daartoe samenvoeging van gemeenten nodig is, ligt de staatsrechtelijke grens daar waar men een gemeente niet meer zou kunnen beschouwen als een eenheid van plaatselijk bestuur: het moet gaan om de organisatie van een reële lokale eenheid, ook al kan die best een aantal gemeenschappen omvatten.
6. Andere openbare lichamen die volgens artikel 134 Grondwet bij of krachtens de wet kunnen worden ingesteld, mogen aan het hoofdpatroon van het binnenlands bestuur niet wezenlijk afbreuk doen. Zulke openbare lichamen kunnen alleen een aanvullende rol vervullen ten opzichte van provincies en gemeenten. De wet kan aan de besturen van zulke lichamen taken en bevoegdheden toekennen, maar niet in die mate dat regeling en bestuur niet meer in hoofdzaak aan de provincie- en gemeentebesturen zijn overgelaten.

Konijnenbelt is van mening dat deze hoofdregels niet louter politieke normen zijn, maar ook rechtsnormen inhouden. Het afwijken van deze regels betekent volgens Konijnenbelt dat de wetgever daarmee ook in strijd handelt met de Grondwet.

Voor de beoordeling van het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio zijn met name hoofdregels drie tot en met zes van Konijnenbelt van belang.

## 6.2. Het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's getoetst

In paragraaf 6.1. zijn zes relevante Aanwijzingen voor de regelgeving en hoofdstuk 7 van de Grondwet uitgewerkt. Op basis van deze uitwerking wordt het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's in deze paragraaf beoordeeld. De beoordeling van het kabinetsstandpunt wordt uitgevoerd aan de hand van de volgende drie vragen:

1. Is de overheidsinterventie die het kabinet met de invoering van de veiligheidsregio's pleegt noodzakelijk? (paragraaf 6.2.1.);
2. Wat voor een soort overheidsinterventie pleegt het kabinet? (paragraaf 6.2.2.) en
3. In hoeverre wordt de bestuurlijke hoofdstructuur doorbroken? (paragraaf 6.2.3.).

Deze vragen komen overeen met de deelonderzoeksvragen uit paragraaf 1.2.2..

### 6.2.1. Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's noodzakelijk?

Het is de vraag of er wel tot regelgeving (of overheidsinterventie) moet worden overgegaan. Anders geformuleerd is het de vraag of het kabinetsstandpunt over de invoering van de veiligheidsregio wel noodzakelijk is. In paragraaf 6.1.1. zijn vier Aanwijzingen genoemd, met behulp waarvan deze vraag kan worden beantwoord. In deze paragraaf worden deze Aanwijzingen afgezet tegen het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's. Kort samengevat hebben deze Aanwijzingen betrekking op de onderwerpen: terughoudendheid, voorafgaand onderzoek en de effecten en lasten.

Aanwijzing 6 wijst op de noodzakelijke terughoudendheid bij het tot stand brengen van nieuwe regelgeving. De gedachte hierbij is dat terughoudendheid wenselijk is zolang de noodzaak van de regeling nog niet is komen vast te staan en niet duidelijk is welke lasten met de regeling gemoeid zijn. In paragraaf 4.3. is aangegeven dat het kabinet ervan uitgaat dat het stellen van extra kwaliteits- en prestatie-eisen geen extra geld zal kosten. Dit is in tegenstelling tot verschillende deskundigenrapporten.<sup>95</sup> In dit geval betekent dit dat de Veiligheidsregio niet kan worden ingevoerd zolang niet duidelijk is welke lasten hiermee zijn gemoeid. Toch heeft het kabinet besloten dat de Veiligheidsregio wordt ingevoerd, zoals in paragraaf 4.4. en 4.5. is beschreven. Hetgeen inhoudt dat het kabinetsstandpunt niet voldoet aan Aanwijzing 6.

<sup>94</sup> W. Konijnenbelt, 'De Grondwet en het binnenlands bestuur'; *Bestuurswetenschappen*, januari/februari 1995, 49<sup>e</sup> jaargang, nr. 1, p. 24-56.

<sup>95</sup> VNG-commissie Brouwer (2002), *Krachten bundelen voor veiligheid; regionaal denken, lokaal doen: een strategische visie uit gemeentelijk perspectief op de zorg voor brandweer, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding in de periode 2002-2006*, 's-Gravenhage: VNG, p. 23.



In Aanwijzing 7 wordt gewezen op het instellen van een onderzoek voorafgaand aan het treffen van nieuwe regelgeving. In deze Aanwijzing wordt gesteld dat allereerst informatie verzameld moet worden over de relevante feiten en omstandigheden. Daarnaast moeten de doelstellingen nauwkeurig worden vastgesteld. In de nulmeting van Gaggemini Nederland B.V. wordt gesteld dat 'het opvallend is hoe groot het gebrek aan informatie bij het ministerie van BZK is. Er zijn geen vaste beheerprocedures of afspraken over gestandaardiseerde jaarverslagen. Over de doelstellingen van het kabinetsstandpunt wordt gesteld dat deze te algemeen zijn geformuleerd. Ook blijken de doelen lastig te operationaliseren.'<sup>96</sup> Ook Van Beek heeft geconcludeerd dat 'de centralisatiegedachte achter een versterkte regionale brandweer niet stoelt op een deugdelijke analyse van de rampen van de afgelopen tien jaar'.<sup>97</sup> Hieruit volgt dat het kabinet onvoldoende voorafgaand onderzoek heeft verricht om tot invoering van de Veiligheidsregio te besluiten en het kabinetsstandpunt daarom niet voldoet aan Aanwijzing 7.

Aanwijzing 9 heeft betrekking op de effecten en uitvoeringslasten van de overheidsinterventies. Onderdeel c gaat met name over de uitvoeringslasten. In de toelichting bij onderdeel c wordt verwezen naar onder meer Aanwijzing 14. Op grond van Aanwijzing 14 in combinatie met Aanwijzing 9 wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor de overheid. Uit de in paragraaf 4.5 van dit rapport geschetste stand van zaken mag worden afgeleid dat het kabinetsstandpunt tot uitvoering wordt gebracht. De invoering van de veiligheidsregio's heeft de steun van de VNG en het IPO.<sup>98</sup> Zoals eerder aangegeven zijn de uitvoeringslasten niet door het kabinet in beeld gebracht, terwijl er wel degelijk aantoonbaar meer en hogere uitvoeringslasten te verwachten zijn. In die zin sluit het kabinetsstandpunt niet aan bij de Aanwijzing 9 en 14.

### 6.2.2. Zelfregulering?

In paragraaf 6.1.2. van dit rapport zijn twee begrippen overheidsinterventie en zelfregulering verkend. Na deze verkenning van soorten overheidsinterventies wordt al duidelijk dat het kabinet met het kabinetsstandpunt een interventie pleegt. Gelet op de uitgevoerde verkenning in paragraaf 6.1.2. wordt de vraag naar het soort overheidsinterventie toegespitst op de vraag welke vorm van zelfregulering het kabinet gebruikt om de interventie te plegen. Deze vraag vloeit voort uit de onderdelen c en d van Aanwijzing 7 en Aanwijzing 8 en wordt hieronder beantwoord.

De interventie van het kabinet komt grotendeels overeen met de vier kenmerken, die de ICHW-werkgroep voor zelfregulering heeft geformuleerd. In paragraaf 4.1 van dit rapport is beschreven dat het kabinet de ambitie heeft om de gemeentelijke samenwerking voor brandweer en rampenbestrijding in regionaal verband te versterken, wat concreet resulteert in de invoering van veiligheidsregio's. In paragraaf 4.3. zijn de negen maatregelen beschreven die de invoering van de veiligheidsregio's mogelijk moeten maken. De (potentiële) normadressanten worden gevormd door gemeenten en regionale besturen van brandweer en GHOR. Deze doelgroep behoort in feite wel tot de kring van de overheid, maar kan in dit verband eigenlijk niet gelijk worden gesteld met de rijksoverheid, waartoe het kabinet behoort. In zoverre kan worden gesteld dat de doelgroep niet tot de kring van de overheid behoort. Overigens neemt het kabinet ook zelf deel aan het overleg in de Veiligheidskoepel. In die zin is het kabinet niet meer neutraal. In paragraaf 4.5. van dit rapport is beschreven dat in de voorbereidingsfase en de implementatiefase van het kabinetsstandpunt vooral is en wordt geïnvesteerd in het overleg met de VNG, het IPO en de Veiligheidskoepel. In deze zin heeft de doelgroep zelf een grotere verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de veiligheidsregio, dan bij overheidsregulering alleen het geval is. Overigens is in hoofdstuk 4 van dit rapport in meerdere paragrafen aangeduid dat het kabinet voornemens is wetgeving te ontwikkelen. In multidisciplinaire expertmeetings worden conceptvoorstellen gedaan voor de basisniveaus van de veiligheidsregio's. Na vaststelling van deze basisniveaus zal voor de verplichte elementen de voorbereiding voor het wetgevingstraject starten.

Deze dynamische procesaanpak voor de invoering van de veiligheidsregio duidt op een combinatie van twee vormen van zelfregulering, namelijk: vervangende en wettelijk geconditioneerde zelfregulering (zie paragraaf 6.1.2.). In paragraaf 4.4. is beschreven dat het kabinet enerzijds een basisstructuur verplicht. Anderzijds is in de aanpak van het kabinet ook ruimte gecreëerd in het tempo

<sup>96</sup> Elenbaas, R.A., *Ervaringen en resultaten nulmeting veiligheidsregio's*, Gaggemini Nederland B.V., 6 oktober 2004, Ongepubliceerd.

<sup>97</sup> Salverda, K., *Bestuurskundige benadering schiet tekort*, in: VNG-magazine, 5 maart 2004, p. 16-17.

<sup>98</sup> Brief van de VNG en het IPO aan de Minister van BZK (BJZ/2004003233 en IPO/50145/2004), Den Haag, 8 oktober 2004.

van invoering van de veiligheidsregio. Ook kan bij de vormgeving van de basisniveaus voor maatwerkoplossingen worden gekozen. Deze beschrijving van activiteiten komt overeen met het door Eijlander en Voermans gedefinieerde begrip van geconditioneerde zelfregulering.<sup>99</sup> In het kabinetsstandpunt wordt in feite aangekondigd dat via de wet rechtsgevolgen worden verbonden aan vormen van zelfregulering, waar het kabinet nadrukkelijk op aandringt. De hiervoor genoemde basisniveaus hebben een verplicht karakter. Tegelijkertijd wordt de ontwikkeling van wetgeving aangekondigd. Deze aankondiging van wetgeving kan als stok achter de deur worden aangemerkt bij uitblijvende zelfregulering. Met name wanneer de doelgroep niet voldoet aan de door het kabinet gedane suggesties voor de uitwerking voor de invoering van de veiligheidsregio's.

Daarom kan de in het kabinetsstandpunt gekozen aanpak worden gekwalificeerd als een overheidsinterventie, waarbij het kabinet twee vormen van zelfregulering hanteert: vervangende en wettelijk geconditioneerde zelfregulering. Het kabinet oefent aandrang uit om te komen tot de invoering van de veiligheidsregio's zonder daartoe (vooralsnog) in wetgeving randvoorwaarden op te stellen, maar door het vaststellen van een beleidsnotitie, het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's. Met deze dynamische procesaanpak voldoet het kabinet grotendeels aan de onderdelen c en d van Aanwijzing 7 en aan Aanwijzing 8.

### 6.2.3. Doorbreking bestuurlijke hoofdstructuur?

De vraag in hoeverre het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's de bestuurlijke hoofdstructuur doorbreekt, wordt in deze paragraaf beantwoord aan de hand van vier van de zes hoofdregels van Konijnenbelt.<sup>100</sup> Het betreft de hoofdregels drie tot en met zes. Deze hoofdregels zijn beschreven in paragraaf 6.1.3. van dit rapport.

Hoofdregel 3 van Konijnenbelt betreft het staatsrechtelijk subsidiariteitsbeginsel. De invoering van de veiligheidsregio, waarbij nieuwe taken en bevoegdheden aan bovenlokale besturen of functionarissen worden toegekend, wijkt af van het staatsrechtelijk subsidiariteitsbeginsel. Het aan artikel 124 van de Grondwet ontleende subsidiariteitsbeginsel houdt ook in dat er enige marge moet blijven in de zin van beleidsvrijheid voor de invulling van taken en bevoegdheden. In het kabinetsstandpunt is hiervan ook geen sprake. Weliswaar blijven gemeenten verantwoordelijk, maar het beheer en de uitvoering van taken en bevoegdheden moeten zij verplicht overdragen aan een openbaar lichaam. Ook het niveau van uitvoering (basisniveaus) wordt in wetgeving verplicht vastgesteld.

De vierde hoofdregel van Konijnenbelt heeft eveneens betrekking op het staatsrechtelijk subsidiariteitsbeginsel. Deze hoofdregel wijst met name op het subtiële argumentatieve karakter van het beginsel. Mits goed beargumenteert, kan worden betoogd dat voor de uitvoering van bepaalde taken en bevoegdheden centrale regie of soms zelf ook centrale uitoefening nodig is. Dit is een vorm van bewijsrecht voor de wetgever. Het kabinet beargumenteert de invoering van de veiligheidsregio met de schaal waarop de problematiek zich afspeelt. Het kabinet aanvaardt de consequentie dat hierdoor de afstand tussen het bestuur en de burger groter wordt. Ook wat betreft de democratische controle van de veiligheidsregio wordt bewust gekozen voor een meer op afstand gezet of verlengd lokaal bestuur.

De vijfde hoofdregel van Konijnenbelt verwijst naar het decentralisatiebeleid dat is neergelegd in artikel 117, tweede lid Gemeentewet.<sup>101</sup> Burkens verwoordt het uitgangspunt als volgt: 'Het artikel bepaalt dat een hogere bestuurslaag slechts dan een taak toekomt, wanneer wordt aangetoond dat een lager bestuursorgaan deze taak niet kan uitoefenen.'<sup>102</sup> Het kabinet gaat voorbij aan het uitgangspunt. Het kabinet heeft niet onderzocht of de betrokken overheidslaag, de gemeenten, alsnog in staat kunnen worden gesteld om de taken uit te voeren. Hierbij dient ook in herinnering worden gebracht dat de uitvoering door gemeenten in belangrijke mate beperkt wordt door de beschikbare financiële middelen. Gemeenten ontvangen voor de uitvoering van hun taken een algemene bijdrage

<sup>99</sup> Eijlander, Ph. e.a., 'Perspectieven op wetgeving. Een beeld van onderzoek naar alternatieven voor en in wetgeving', RegelMaat 2000, nr. 2, p. 68-87.

<sup>100</sup> W. Konijnenbelt, 'De Grondwet en het binnenlands bestuur'; *Bestuurswetenschappen*, januari/februari 1995, 49<sup>e</sup> jaargang, nr. 1, p. 24-56.

<sup>101</sup> Het tweede lid van artikel 117 van de Gemeentewet luidt: "Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd."

<sup>102</sup> Burkens, M.C., e.a., *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat, Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, vijfde druk, Deventer W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 287.

van het rijk uit het Gemeentefonds. Vanaf het Project Versterking Brandweer in 1995 zijn financiële claims van gemeenten niet gehonoreerd.<sup>103</sup> Hierbij gaat het om substantiële bedragen. Het is om die reden dan ook niet te begrijpen dat de financieringssysteem blijft gehandhaafd. Een financiële paragraaf ontbreekt in het kabinetsvoorstel. Door het doen van specifieke uitkeringen voor gemeenten kan worden gecontroleerd of het geld wordt uitgegeven voor de aangegeven doeleinden en volgens de door de overheid gestelde voorschriften. Echter, ook dit financiële instrument wordt niet door het kabinet ingezet.

Een laatste beoordelingsfactor betreft het hoofdpatroon van het binnenlandse bestuur. De veiligheidsregio maakt hierop een zekere inbreuk. Op grond van de zesde hoofdregel van Konijnenbelt mag een openbaar lichaam als de veiligheidsregio niet wezenlijk afbreuk doen aan de bestuurlijke hoofdstructuur. Het kabinet kent aan de veiligheidsregio taken en bevoegdheden toe en laat tegelijkertijd regeling en bestuur daarvan niet meer in hoofdzaak over aan gemeentebesturen. Het lijkt erop alsof het kabinet in zekere zin de figuur van een regionale gebiedsautoriteit voor de veiligheidsregio in dit verband opnieuw wil introduceren. Hoewel de veiligheidsregio formeel niet in de plaats van gemeenten komt, kan een aantal materiële kenmerken worden genoemd waaruit kan worden afgeleid dat de veiligheidsregio in belangrijke mate wel in de plaats van gemeenten komt. De veiligheidsregio lijkt op een aparte bestuurslaag, omdat zij een gesloten huishouding krijgt met een limitatief pakket aan taken en bevoegdheden. Door de toegekende taken en bevoegdheden kan het regionaal bestuur van de veiligheidsregio voor brandweer en rampenbestrijding zonder last en ruggespraak met gemeenten gaan opereren. Ook kan het regionale bestuur van de veiligheidsregio door gebruik te maken van de verplichte doorzettingsmacht heffingen aan gemeenten opleggen. Tot slot adviseert het regionale bestuur van de veiligheidsregio verplicht over specifieke vergunningen. Hoewel de veiligheidsregio wordt gebaseerd op de Wgr, ontstaat toch de indruk dat wordt bewogen in een richting die de Grondwetgever destijds bewust niet heeft gewild.

### 6.3. Conclusies

In dit hoofdstuk is een aanzet gegeven het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's te beoordelen. Hiervoor zijn twee toetsingskaders gebruikt: de Aanwijzingen voor de regelgeving en Hoofdstuk 7 van de Grondwet. In paragraaf 6.1. zijn vervolgens deze toetsingskaders nader uitgewerkt om ze als beoordelingsfactoren te kunnen toepassen op het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio's. De reden hiervan is dat in de literatuur geen andere direct toepasbare toetsingskaders of beoordelingsfactoren voorhanden waren. Aan deze uitwerking zijn drie deelvragen gekoppeld:

1. Is de overheidsinterventie die het kabinet met de invoering van de veiligheidsregio's pleegt noodzakelijk?
2. Wat voor een soort overheidsinterventie pleegt het kabinet?
3. In hoeverre wordt de bestuurlijke hoofdstructuur doorbroken?

Deze deelvragen zijn in de paragrafen 6.2.1. tot en met 6.2.3. beantwoord. In paragraaf 6.2.1 is een beoordeling van het kabinetsstandpunt uitgevoerd aan de hand van vier Aanwijzingen voor de regelgeving. De eerste conclusie die zich hierna opdringt, is dat het niet duidelijk is of de interventie van het kabinet noodzakelijk is. De bestuurlijke lasten en effecten zijn niet onderzocht. Ook is gebleken dat het kabinetsstandpunt niet berust op een deugdelijke analyse van feiten en omstandigheden ten opzichte van de beoogde doelstellingen.

Een tweede conclusie, die op basis van paragraaf 6.2.2 kan worden getrokken, is dat de in het kabinetsstandpunt gekozen dynamische procesaanpak kan worden gekwalificeerd als een overheidsinterventie, waarbij het kabinet twee vormen van zelfregulering hanteert: vervangende en wettelijk geconditioneerde zelfregulering. Deze overheidsinterventie voldoet aan de onderdelen c en d van Aanwijzing 7 en aan Aanwijzing 8.

In paragraaf 6.2.3. is vastgesteld dat het kabinetsstandpunt afwijkt van de hoofdregels van Konijnenbelt. In die zin kan het kabinetsstandpunt in strijd worden geacht met de Grondwet en de

<sup>103</sup> VNG-commissie Brouwer (2002), *Krachten bundelen voor veiligheid; regionaal denken, lokaal doen: een strategische visie uit gemeentelijk perspectief op de zorg voor brandweer, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding in de periode 2002-2006*, 's-Gravenhage: VNG, p. 23.

Gemeentewet, althans met de strekking daarvan. Hoewel deze conclusie aantrekkelijk lijkt, moet de conclusie hier meteen worden genuanceerd. De betekenis die Konijnenbelt geeft aan hoofdstuk 7 van de Grondwet is volgens Eijlander en Voermans geen dogmatisch gemeengoed.<sup>104</sup> Een derde conclusie is derhalve dat de invoering van de veiligheidsregio een zekere inbreuk maakt op de bestuurlijke hoofdstructuur.

---

<sup>104</sup> Eijlander, Ph. en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers 2000, p. 92.

## 7. INHOUDELIJKE KANTTEKENINGEN BIJ HET KABINETSTANDPUNT

In dit hoofdstuk wordt een vijftal inhoudelijke kanttekeningen bij het kabinetstandpunt geplaatst.

### 7.1. Het kabinetstandpunt wijkt af van het Beleidsplan Crisisbeheersing

De eerste kanttekening die bij het kabinetstandpunt over veiligheidsregio's moet worden gemaakt, is dat het afwijkt van het later ingediende beleidsplan. Het gaat uit van een sterke centralisatie, vergaande verplichtingen, een taakverzwarende voor de regio en een fundamentele wijziging in de gezagslijn. Ook het tempo waarin de maatregelen moeten worden verwezenlijkt, wijkt af van het kabinetstandpunt over veiligheidsregio's.

De VNG en het IPO zijn van mening dat de structuur van de veiligheidsregio ook benut dient te worden voor crisisbeheersing.<sup>105</sup> In sterkere zin stelt het IPO eerder dat het beleidsplan Crisisbeheersing het gehele stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing op lokaal en provinciaal niveau op zijn kop zet. Volgens het IPO wordt daarmee de plank volledig misgeslagen. De inhoud van het beleidsplan Crisisbeheersing brengt de totstandkoming van de veiligheidsregio in gevaar en betekent een bijzondere afbreukrisico voor een adequate rampenbestrijdingsorganisatie.<sup>106</sup>

In het kabinetstandpunt over veiligheidsregio's was geen behoefte aan een verandering in wettelijke bevoegdheden en een bestel-discussie. Een paar maanden later produceert het kabinet een beleidsplan dat afwijkt qua visie, richting<sup>107</sup> en tempo van invoering. Het IPO verwijt het kabinet inconsistentie van beleid en het voeren van een onnodige stelsel-discussie.<sup>108</sup>

### 7.2. Inbedding van de brandweer in gemeentelijke organisatie

Een tweede kanttekening heeft betrekking op de inbedding van de brandweer in de gemeentelijke organisatie. Elzinga ziet in het kabinetstandpunt overeenkomsten met de discussie over de op afstand geplaatste politiefunctie. 'De gekozen structuur lijkt op die van de politieregio's. Het gezag blijft gemeentelijk, terwijl het beheer naar het regionale niveau wordt verplaatst. Regionalisering betekent verzelfstandiging. De functie wordt op afstand geplaatst en verdwijnt geleidelijk uit de invloedssfeer van gemeenten. Volgens hem zuigt het regionale beheer de lokale beleidsfunctie leeg. Het kabinetstandpunt is nogal technocratisch van aard en zet in op dode regionale constructies. De noodzaak van een goede inbedding van het veiligheidsbeleid in een adequate democratisch-politieke context krijgt nauwelijks aandacht. Anders gezegd, het is cruciaal dat het integrale veiligheidsbeleid wordt uitgevoerd en in levende bestuurlijke en politieke gemeenschappen.'<sup>109</sup> Het credo van het kabinet dat 'beheer het gezag dient' is waar, maar evenzeer de ijzeren wet dat 'wie het beheer heeft ook het gezag heeft'.

Salverda verwoordt in een lezenswaardig artikel de onrust op dit punt onder burgemeesters over het kabinetstandpunt over veiligheidsregio's.<sup>110</sup> De geciteerde burgemeesters zijn van mening dat voorbijgegaan wordt aan de ontwikkeling dat na Volendam en Enschede de brandweer meer wordt ingebed in de gemeentelijke organisatie. Volgens Van Beek is fysieke veiligheid vrijwel altijd lokaal. Het integraal veiligheidsbeleid is honderd procent een lokale zaak. Ook hij is van mening dat de brandweer in de gemeentelijke organisatie moet worden ingebed.<sup>111</sup> Door te zorgen voor goede integrale vergunningverlening, planvorming, controle en handhaving wordt de kans op rampen kleiner. Hiervoor zijn contacten tussen de brandweer en de afdelingen bouw en woningtoezicht en milieu essentieel. In het kabinetstandpunt blijft dit punt onderbelicht. Het vergaand door de brandweer

<sup>105</sup> Brief van de voorzitter van het IPO en de voorzitter Directiebestuur van de VNG aan Minister van BZK, (BJZ/2004003233 en IPO/50145/2004), 8 oktober 2004, p. 1.

<sup>106</sup> Brief van de voorzitter van het IPO aan de Minister van BZK, (10115/2004), 26 augustus 2004, p. 1-2.

<sup>107</sup> Loo, J. van der, 'Waar een klein land groot in kan zijn', in: Alert, jaargang 21, nr. 10, oktober 2004, p. 29.

<sup>108</sup> Brief van de voorzitter van het IPO aan de Minister van BZK, (10115/2004), 26 augustus 2004, p. 2-4.

<sup>109</sup> Elzinga, D.J., *Veiligheidsregio's nadelig voor lokale autonomie*, in: Binnenlands Bestuur, 6 augustus 2004, p. 15.

<sup>110</sup> Salverda, K., *Burgemeesters furieus over dreigende regionalisering*, in: VNG-magazine, 5 maart 2004, p. 15-18.

<sup>111</sup> Beek, C. van, *Veiligheid, een kwestie van organiseren*, Afstudeerscriptie Commandeur, opleiding Master of Crisis and Disaster Management (MSDM), KW communicatie, Heerde, ongedateerd.

adviseren in bouw- en milieuvergunningen, ruimtelijke ordeningsprocessen en evenementen wordt door Van Beek toegejuicht.<sup>112</sup>

Volgens een aantal burgemeesters moet de lokale aansturing van de brandweer blijven bestaan. De belangrijkste reden hiervoor is dat negentig procent van de taken van de brandweer bestaat uit lokaal uitvoerend werk. De schaal van een politieregio is daarvoor echt te groot.<sup>113</sup>

In het kabinetsvoorstel over veiligheidsregio's wordt voorbijgegaan aan het feit dat de repressieve rampenbestrijding om een andere organisatie vraagt dan de organisatie van lokale veiligheidszorg. Een ramp die slechts eens in de zoveel tijd voorkomt, vraagt om een daarop toegesneden organisatie. Van Beek is van mening dat door een nationale organisatie voor de rampenbestrijding op te zetten met drie zeer professionele teams het organisatievraagstuk van de rampenbestrijding wordt opgelost. Daarmee worden gemeenten ontlast en worden kosten bespaard. Het organiseren van de lokale veiligheidszorg is veel breder en lokaal van aard.<sup>114</sup> Volgens Van der Loo wordt in het Beleidsplan Crisisbeheersing een stelsel voorgesteld en op basis daarvan ontwikkeld voor schaarse situaties waarin een ramp bovenlokaal uitgroeit naar de bedreiging van de nationale veiligheid (een crisis).<sup>115</sup>

### 7.3. Inbedding van de GHOR in de veiligheidsregio

In het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's ontbreekt een duidelijke invulling van de 'witte' kolom. Dit vormt de derde kanttekening bij het kabinetsstandpunt. In de gezamenlijke adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aan de ROB en RVZ staat de vraag centraal hoe de GHOR moet worden georganiseerd. Dit advies is aangekondigd in het kabinetsstandpunt. In het advies van de ROB en RVZ 'de GHORdiaanse knoop doorgemaakt'<sup>116</sup> worden de volgende drie problemen onderscheiden:

1. Een formele gezagsrelatie tussen het openbaar bestuur en de private partijen in de gezondheidszorg ontbreekt;
2. De verantwoordelijkheden van publieke en private partijen in de 'witte' kolom zijn niet duidelijk en
3. De financiering van de multidisciplinaire voorbereiding op ongevallen en rampen is niet eenduidig.

Voorts wordt in het advies geconstateerd dat de bestuurlijke organisatie territoriaal en de gezondheidszorg functioneel is georganiseerd. De gezondheidszorg wordt voornamelijk uitgevoerd door private partijen. De raden karakteriseren de organisatie van de GHOR als een onontwarpbare knoop van bestuurlijke arrangementen, geldstromen, verantwoordelijkheden en belangen. De Rob en RVZ zijn tot de conclusie gekomen dat deze GHORdiaanse knoop doorgemaakt moet worden. Om de GHORdiaanse knoop door te hakken stellen de Rob en RVZ de volgende maatregelen voor:

- Het veiligheidsbestuur dient het GHOR-bestuur te vervangen.
- Het veiligheidsbestuur is verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke meldkamer.
- De bevoegdheden van het veiligheidsbestuur moeten in overeenstemming worden gebracht met de toebadachte verantwoordelijkheden. De bevoegdheden van de RGF moeten worden aangepast.
- De geneeskundige kolom moet als zodanig herkenbaar zijn, onder meer door de bevoegdheden van de RGF ten opzichte van de partners in de witte kolom wettelijk te regelen en een GGD per veiligheidsregio.
- Directe financiering van de veiligheidsregio voor wettelijk verplichte taken.

Het advies van de ROB en RVZ van 8 juli 2004 gaat niet in op het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 van 21 juni 2004.

De conclusies van de ROB en RVZ worden onderschreven door de organisaties in de Veiligheidskoepel.<sup>117</sup> Verder vraagt de Veiligheidskoepel in het bijzonder aandacht voor een bestuurlijke verbinding tussen GHOR-GGD-RAV-CPA. Dit betekent ook een stevige publieke borging van de verantwoordelijkheden van het verlengd lokaal bestuur rond de Regionale

<sup>112</sup> Salverda, K., *Bestuurskundige benadering schiet tekort*, in: VNG-magazine, 5 maart 2004, p. 16-17.

<sup>113</sup> Salverda, K., *Burgemeesters furieus over dreigende regionalisering*, in: VNG-magazine, 5 maart 2004, p. 15-18.

<sup>114</sup> Salverda, K., *Bestuurskundige benadering schiet tekort*, in: VNG-magazine, 5 maart 2004, p. 16-17.

<sup>115</sup> Loo, J. van der, 'Waar een klein land groot in kan zijn', in: Alert, jaargang 21, nr. 10, oktober 2004, p. 29.

<sup>116</sup> Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2004), *De GHORdiaanse knoop doorgemaakt, Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio*, Zoetermeer/Den Haag: ROB/RVZ, 8 juli 2004.

<sup>117</sup> Brief van de Veiligheidskoepel aan de Ministers van BZK en VWS, (VK-180-641), 27 september 2004, p. 1.

Ambulancevoorziening (RAV). Volgens de Veiligheidskoepel blijft daarbij de uitvoering van ambulancezorg door private instellingen overigens gewoon mogelijk.<sup>118</sup> Tot 19 november 2004 had het kabinet nog niet gereageerd op het ROB/RVZ-advies 'De GHORdiaanse knoop doorgehakt'.

#### 7.4. Impliciete taakverwaarlozing door gemeentebesturen

Een andere inhoudelijke kanttekening van het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's is de impliciete kwalificatie van taakverwaarlozing van de lokale overheden. Elzinga vat de opvatting van het kabinet over de taakverwaarlozing als volgt samen. 'Het kabinet geeft de gemeenten in feite tegelijk een gele en een rode kaart door een belangrijk deel van de veiligheidstaken bij gemeenten weg te halen en deze onder te brengen in bovengemeentelijke veiligheidsregio's.'<sup>119</sup> Tegenover de impliciete taakverwaarlozing door gemeentebesturen stelt het IPO dat de bestuurlijke ervaring leert dat gemeenten tijdens crisis altijd goed in staat zijn gebleken om tot het nemen van beslissingen. Aanwijzingen van hogerhand zijn nauwelijks noodzakelijk geweest.<sup>120</sup>

Van taakverwaarlozing is sprake wanneer een bestuursorgaan stilzit waar aanpakken is voorgeschreven. Met het oog hierop kent de Gemeentewet een verwaarlozingsregeling.<sup>121</sup> Taakverwaarlozing van medebewindstaken in algemene zin door gemeentebesturen is geregeld in de artikelen 123 en 124 van de Gemeentewet. Aanvullend op artikel 124 zijn Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koningin op grond van artikel 135 van de Gemeentewet bevoegd bestuursdwang toe te passen. In het algemeen houdt een verwaarlozingsregeling in dat wanneer een bestuursorgaan zijn taken verwaarloost een ander bestuursorgaan optreedt in plaats van dat bestuursorgaan.<sup>122</sup> Een medebewindswet kan een eigen regeling bevatten.<sup>123</sup> Taakverwaarlozingsregelingen zijn volgens Eijlander en Voermans als het ware het ondervangnet van het bestuurlijke toezicht op decentrale bevoegdheidsuitoefening.<sup>124</sup>

In dit verband moet worden opgemerkt dat in de afgelopen tien jaar geen van deze taakverwaarlozingsregelingen is toegepast voor de taken van de brandweer en de rampenbestrijding. In de Memorie van Toelichting bij de Wet Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding kan hiervoor de volgende verklaring worden gevonden. 'In een situatie van taakverwaarlozing kan (in theorie) de commissaris van de Koningin er toe overgaan een rampbestrijdingsplan vast te stellen. Over het algemeen wordt echter aangenomen dat toepassing van artikel 124 Gemeentewet in dit verband te zwaar is. Daarbij dient ook in overweging te worden genomen dat het rampbestrijdingsplan, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het rampenplan, een operationeel plan is. Op basis van dit plan voert de burgemeester het opperbevel bij de bestrijding van een ramp waarvoor een rampbestrijdingsplan geldt. Het is daarom ook niet wenselijk dat de provincie een dergelijk operationeel plan vaststelt. Het risico dat het plan slechts een papieren tijger inhoudt, is dan immer groot.'<sup>125</sup>

#### 7.5. Doorzettingsmacht van de veiligheidsregio

Een laatste kanttekening bij het kabinetsstandpunt betreft de doorzettingsmacht van de veiligheidsregio. Volgens Minister Remkes moet het hulpverleningsbestuur/veiligheidsbestuur voldoende doorzettingsmacht krijgen. Naar zijn mening moet voorkomen worden dat in de toekomst de besluitvorming te afhankelijk wordt van een kleine minderheid van de deelnemende gemeenten.<sup>126</sup> Naar de mening van het IPO en de VNG beschikken de veiligheidsregio's over doorzettingsmacht waar het gaat om preparatie, pro-actie en preventie.<sup>127</sup> Dit komt overeen met het gegeven dat besluiten van regionale samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr verbindend en afdwingbaar zijn. Artikel 10a, eerste lid, van de Wgr bepaalt dat de deelnemers van een regeling hun medewerking

<sup>118</sup> Brief van de Veiligheidskoepel aan de Ministers van BZK en VWS, (VK-180-641), 27 september 2004, p. 2.

<sup>119</sup> Elzinga, D.J., *Veiligheidsregio's nadelig voor lokale autonomie*, in: Binnenlands Bestuur, 6 augustus 2004, p. 15.

<sup>120</sup> Brief van de voorzitter van het IPO aan de Minister van BZK, (10115/2004), 26 augustus 2004, p. 3.

<sup>121</sup> Brederveld, E., *Gemeenterecht*, 3<sup>e</sup> druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, Studiepockets staats- en bestuursrecht, nr. 8, p. 194.

<sup>122</sup> Burkens, M.C., e.a., *Beginnelen van de democratische rechtsstaat, Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, vijfde druk, Deventer W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 286.

<sup>123</sup> Vergelijk artikel 7 en 8 WRZO.

<sup>124</sup> Eijlander, Ph. en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers 2000, p. 96-100.

<sup>125</sup> Kamerstukken II, 2002-2003, 28 644, nr. 3, p. 10.

<sup>126</sup> Kamerstukken I, Rampenbestrijding, 6 april 2004, 23-1156.

<sup>127</sup> Brief van de voorzitter van het IPO en de voorzitter Directieberaad van de VNG aan Minister van BZK, (BJZ/2004003233 en IPO/50145/2004), 8 oktober 2004, p. 1.

verlenen aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van een openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur of orgaan overgedragen bevoegdheden. Op grond van artikel 10a, tweede lid, Wgr kan het bestuur van het regionale samenwerkingsverband in het uiterste geval het besluit (doen) uitvoeren. Het IPO verwacht dat het geven van meer duidelijkheid over de bestaande doorzettingmacht bijdraagt aan de versterking van de rampenbeheersing.<sup>128</sup>

## **7.6. Conclusie**

Hiervoor is een vijftal inhoudelijke kanttekeningen bij het kabinetsstandpunt gemaakt. Hierna wordt dit vijftal nogmaals puntsgewijs opgesomd.

1. Het kabinetsstandpunt wijkt af van het beleidsplan crisisbeheersing, dat drie maanden later is ingediend. Dit beleidsplan crisisbeheersing wijkt af wat betreft visie, richting en tempo van invoering van de veiligheidsregio.
2. In het kabinetsstandpunt is onvoldoende aandacht voor de inbedding van de brandweer in de gemeentelijke organisatie.
3. Het kabinetsstandpunt beschrijft niet hoe de GHOR in de veiligheidsregio moet worden georganiseerd.
4. Het kabinetsstandpunt houdt een impliciete kwalificatie in van taakverwaarlozing door gemeentebesturen, terwijl de daartoe bedoelde taakverwaarlozingsregelingen niet zijn toegepast.
5. Het kabinet zegt veiligheidsregio's doorzettingmacht te willen geven, die de huidige regionale besturen van de brandweer en GHOR reeds bezitten.

---

<sup>128</sup> Brief van de voorzitter van het IPO aan de Minister van BZK, (10115/2004), 26 augustus 2004, p. 4.



**DEEL 3: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

## 8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 8.1. Inleiding

De centrale onderzoeksvraag van dit rapport luidde: “Is de invoering van veiligheidsregio’s, zoals in het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio’s wordt voorgesteld, wenselijk?”. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn twee onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Allereerst is een vergelijking gemaakt van het huidige wettelijke kader en het kabinetsstandpunt (deel 1). Vervolgens is vanuit wetgevingstechnisch perspectief het kabinetsstandpunt beoordeeld (deel 2).

In paragraaf 8.2. worden de in de hoofdstukken 5, 6 en 7 getrokken conclusies samengevat. Vervolgens wordt de centrale onderzoeksvraag - de vraag naar de wenselijkheid van het kabinetsstandpunt - beantwoord. In paragraaf 8.3. wordt naar aanleiding van deze conclusies een aantal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn bedoeld als handreiking voor de wetgever.

### 8.2. Conclusies

In deze paragraaf worden de conclusies van dit rapport langs drie hoofdlijnen samengevat:

1. Wetswijzigingen en afbakening van bevoegdheden (paragraaf 8.2.1.);
2. Wetstechnische beschouwing en inhoudelijke kanttekeningen (paragraaf 8.2.2.) en
3. Beantwoording van de centrale vraagstelling (paragraaf 8.2.3.).

#### *8.2.1. Wetswijzigingen en afbakening van bevoegdheden*

In het eerste deel van dit rapport zijn de taken en bevoegdheden van gemeenten voor brandweer en rampenbestrijding en het kabinetsstandpunt beschreven en met elkaar vergeleken. In het relevante wettelijke kader zijn achttien taken en veertien bevoegdheden van gemeenten geregeld voor brandweer en rampenbestrijding. In paragraaf 5.10. van dit rapport is vastgesteld dat het kabinetsstandpunt impliciet een groot aantal wetswijzigingen aankondigt. Impliciet, omdat zij niet zijn genoemd in het kabinetsstandpunt. Overigens worden wetswijzigingen wel aangekondigd. Ook is in paragraaf 5.10. bij twee maatregelen een probleem gesignaleerd over de afbakening van bevoegdheden. Tenslotte zijn in paragraaf 5.10. bij vier maatregelen opmerkingen gemaakt. Deze opmerkingen zijn in de vorm van aanvullende vragen geformuleerd.

#### *8.2.2. Wetstechnische beschouwing en inhoudelijke kanttekeningen*

In het tweede deel van dit rapport is het kabinetsstandpunt beoordeeld vanuit wetgevingstechnisch perspectief. Allereerst is in hoofdstuk 6 een aanzet gegeven voor een systematische en nadere beschouwing van het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio’s. Hiervoor zijn twee toetsingskaders gebruikt: de Aanwijzingen voor de regelgeving en Hoofdstuk 7 van de Grondwet. In paragraaf 6.1. zijn vervolgens deze toetsingskaders nader uitgewerkt om ze als beoordelingsfactoren te kunnen toepassen op het kabinetsstandpunt over de veiligheidsregio’s. De reden hiervan is dat in de literatuur geen andere direct toepasbare toetsingskaders of beoordelingsfactoren voorhanden waren. Aan deze uitwerking zijn drie deelonderzoeksvragen gekoppeld:

1. Is de overheidsinterventie die het kabinet met de invoering van de veiligheidsregio's pleegt noodzakelijk?
2. Wat voor een soort overheidsinterventie pleegt het kabinet?
3. In hoeverre wordt de bestuurlijke hoofdstructuur doorbroken?

Deze deelvragen zijn in de paragrafen 6.2.1. tot en met 6.2.3. beantwoord. Op grond van het kabinetsstandpunt is het is niet duidelijk of de interventie van het kabinet noodzakelijk is. De bestuurlijke lasten en effecten zijn niet onderzocht. Ook is gebleken dat het kabinetsstandpunt niet berust op een deugdelijke analyse van feiten en omstandigheden ten opzichte van de beoogde doelstellingen. Het kabinetsstandpunt wijkt af van de Aanwijzingen 6, 7, 9 en 14.

De interventie die het kabinet pleegt kan worden gekwalificeerd als een wettelijk geconditioneerde zelfregulering. De door het kabinet gekozen dynamische procesaanpak voldoet grotendeels aan de onderdelen c en d van Aanwijzing 7 en aan Aanwijzing 8.

De invoering van de veiligheidsregio maakt een zekere mate van inbreuk op de bestuurlijke hoofdstructuur. Het kabinetsstandpunt wijkt af van de hoofdregels van Konijnenbelt. In die zin kan het kabinetsstandpunt in strijd worden geacht met de Grondwet en de Gemeentewet, althans met de strekking daarvan. Deze conclusie moet hier meteen worden genuanceerd. De betekenis die Konijnenbelt geeft aan hoofdstuk 7 van de Grondwet is volgens Eijlander en Voermans nog geen dogmatisch gemeengoed.<sup>129</sup>

Vervolgens is in hoofdstuk 7 het volgende vijftal inhoudelijke kanttekeningen bij het kabinetsstandpunt geplaatst:

1. Het kabinetsstandpunt wijkt af van het beleidsplan crisisbeheersing, dat drie maanden later is ingediend. Dit beleidsplan crisisbeheersing wijkt af wat betreft visie, richting en tempo van invoering van de veiligheidsregio.
2. In het kabinetsstandpunt is onvoldoende aandacht voor de inbedding van de brandweer in de gemeentelijke organisatie.
3. Het kabinetsstandpunt beschrijft niet hoe de GHOR in de veiligheidsregio moet worden georganiseerd.
4. Het kabinetsstandpunt houdt een impliciete kwalificatie in van taakverwaarlozing door gemeentebesturen, terwijl de daartoe bedoelde taakverwaarlozingsregelingen niet zijn toegepast.
5. Het kabinet zegt veiligheidsregio's doorzettingsmacht te willen geven, die de huidige regionale besturen van de brandweer en GHOR reeds bezitten.

### *8.2.3. Beantwoording van de centrale vraagstelling*

Resumerend kan worden geconcludeerd de invoering van de veiligheidsregio, in de vorm en de wijze waarop zoals in het kabinetsstandpunt wordt voorgesteld, niet wenselijk is. Er zijn in het kabinetsstandpunt veel argumenten te vinden voor de invoering van de veiligheidsregio's. Aan de andere kant is het de vraag of deze argumenten voldoende dringend zijn. In dit rapport is een groot aantal vraagtekens geplaatst bij dit voorstel.

De voorgestelde maatregelen van het kabinet worden niet gedragen door argumenten, maar slechts door een opsomming van feiten in de vorm van geconstateerde problemen. In paragraaf 4.2. van dit rapport is een vijftal door het kabinet geschetste problemen puntsgewijs opgesomd:

1. Te kleine schaalgrootte van veel gemeenten;
2. Onvoldoende slagkracht van regionale besturen van brandweer en GHOR;
3. Onvoldoende steun van gemeenten voor de uitvoering van landelijke projecten;
4. Er is geen uniform hulpverleningsniveau en
5. Door verschillende financieringsstromen kan niet programmatisch en gericht worden gewerkt aan kwaliteitsverbetering en worden geen grote investeringen gedaan.

Deze opsomming kan op zichzelf ook tot andere gevolgtrekkingen leiden. In verband hiermee wordt geconcludeerd dat het kabinetsstandpunt dient te worden heroverwogen, omdat betwijfeld kan worden of de invoering van de veiligheidsregio's een oplossing biedt voor de genoemde problemen.

---

<sup>129</sup> Eijlander, Ph. en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers 2000, p. 92.

### 8.3. Aanbevelingen

#### 8.3.1. Aanleiding om de veiligheidsregio in te voeren

In paragraaf 2 van het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's, 'problemen om op te lossen', zet het kabinet uiteen om welke redenen het kabinet de veiligheidsregio wil invoeren. Die redenen kunnen als volgt worden samengevat. Het kabinet ziet in de versterking van het regionale niveau een belangrijk onderdeel van de oplossing van de geconstateerde problemen. Het kabinet zet daartoe in op de volgende vijf aspecten:

1. Schaalgrootte;
2. Slagkracht regionaal bestuur;
3. Uitvoering landelijke projecten;
4. Uniform hulpverleningsniveau en
5. Financiering.<sup>130</sup>

Het is de vraag of deze redenen voldoende dringend zijn om de invoering van de veiligheidsregio te rechtvaardigen. In dit rapport is geconcludeerd dat de invoering van de veiligheidsregio, in de vorm en de wijze waarop zoals door het kabinet wordt voorgesteld, niet wenselijk is. De in het kabinetsstandpunt genoemde motieven en de voorgestelde maatregelen voor invoering van de veiligheidsregio moeten nader worden bezien. Betoogd kan worden dat de door het kabinet aangevoerde problemen een opsomming zijn van feiten. Een opsomming die op zichzelf ook tot andere gevolgtrekkingen kan leiden. In verband hiermee is geconcludeerd dat het kabinetsstandpunt dient te worden heroverwogen. Overigens kan ook betwijfeld worden of daarmee de invoering van de veiligheidsregio goed wordt onderbouwd. In dit rapport is geconcludeerd dat niet duidelijk is of de invoering van de veiligheidsregio noodzakelijk is. Geadviseerd wordt het kabinetsstandpunt op dit punt nader te motiveren.

De volgende vragen zouden daarbij als leidraad kunnen dienen:

- Wat is de noodzaak van de invoering van de veiligheidsregio?
- Wat zijn de bestuurlijke lasten en effecten van het kabinetsstandpunt?
- Wat zijn de resultaten van uitgevoerde onderzoeken naar feiten en omstandigheden ten opzichte van de beoogde doelstellingen?
- Waarom en in welke mate wijkt het kabinetsstandpunt over veiligheidsregio's af van het drie maanden later ingediende beleidsplan crisisbeheersing?
- Waarom wordt in het kabinetsstandpunt geen of onvoldoende aandacht geschonken aan de inbedding van de brandweer in de gemeentelijke organisatie en het integraal veiligheidsbeleid?
- Hoe moet de GHOR in de veiligheidsregio worden georganiseerd?
- Waarom zijn in de afgelopen twee decennia de daartoe bedoelde taakverwaarlozingsregelingen niet toegepast?
- Of en in hoeverre zijn de voorstellen van het kabinet vernieuwend ten opzichte van de bestaande doorzettingsmacht van regionale samenwerkingsverbanden?

Het verdient aanbeveling de keuze voor de invoering aan de hand van deze vragen nader toe te lichten. Naast de hier bovenstaande leidraad wordt in de volgende paragrafen een aantal aanbevelingen gedaan en opmerkingen geplaatst.

#### 8.3.2. Over de voorgenomen wetwijzigingen

1. Voor het regionaliseren van het beheer van de brandweer is een wetwijziging noodzakelijk. In ieder geval moeten de artikelen 1 en 4 van de Brandweerwet 1985 en artikel 5 van de WRZO worden gewijzigd. Aanbevolen wordt dat het kabinet hiertoe zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zendt. Ook verdient het aanbeveling dit aanbevolen wetsvoorstel op het punt van het overnemen van het personeel duidelijk te motiveren.
2. De verplichting van het kabinet een bestuur voor twee gemeenschappelijke regelingen te creëren doet de vraag rijzen hoe de verhouding tussen beide openbare lichamen van de regionale brandweer en GHOR moet worden gezien. Om de besturen van de regionale brandweer en de

<sup>130</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 517, nr. 1, p. 2-3.

GHOR samen te voegen moet zowel in de Brandweerwet 1985 als ook in de WGHOR het derde artikel worden gewijzigd. Gelet hierop is het van belang deze verhouding in het voorgenomen wetsvoorstel nader toe te lichten.

3. Het kabinetsstandpunt vermeldt niet hoe en in hoeverre de Gemeentewet, Brandweerwet 1985 en WRZO gewijzigd moeten worden om de voorbereiding op de rampenbestrijding regionaal te organiseren. Het is aan te bevelen beide vragen in de aangekondigde wetswijzigingen te beantwoorden.
4. De WRZO, WGHOR en de Politiewet 1993 moeten worden aangepast om het maken van samenwerkingsafspraken wettelijk te verankeren. Het kabinet wordt aangeraden om in het wetsvoorstel te verduidelijken op welke wijze de verplichte samenwerking tussen de brandweer, GHOR en politie wordt vormgegeven. Hierbij is het van belang ook aan te geven hoe in dit verband de relatie met de groene kolom (de gemeenten) moet worden gezien.
5. Het verdient aanbeveling dat het kabinet de bevoegdheden, die bijdragen aan de versterking van de positie van regionaal commandant brandweer, concreet te benoemen in de Brandweerwet 1985 en/of de WRZO en in het voorgenomen wetsvoorstel op te nemen.
6. Bij het voorgenomen wetsvoorstel moet concreet worden aangegeven hoe de verplichte adviestaak voor welke specifieke vergunningen in de Brandweerwet 1985 wordt verankerd. Daarnaast dient de wetswijziging van de Brandweerwet 1985 voor wat betreft de wettelijke adviestaak voor specifieke vergunningen te worden toegelicht.
7. Om de GHOR te versterken moet tenminste artikel 4 van de WGHOR worden gewijzigd. In dit verband doet het kabinet er verstandig aan zo spoedig mogelijk te reageren op het advies van het ROB/RVZ. Ook verdient het aanbeveling dat wordt verduidelijkt hoe en in hoeverre het kabinet de sectorale wetgeving wil wijzigen om de GHOR te versterken.

#### *8.3.3. Over de afbakening van bevoegdheden*

8. De verhouding tussen de gemeentelijke verantwoordelijkheid en de versterkte positie van de regionaal commandant brandweer dient nader worden toegelicht.
9. Voor de wettelijke adviestaak voor specifieke vergunningen is nog onvoldoende helder hoe de verhouding is ten opzichte van andere bevoegdheden in bijzondere wetten, zoals de Woningwet, de Wet Milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Aanbevolen wordt deze bevoegdheden goed op elkaar te laten aansluiten en af te bakenen.

#### *8.3.4. Over de bestuurlijke hoofdstructuur*

10. De invoering van de veiligheidsregio, zoals het kabinet voorstelt, laat de driedeling van de bestuurlijke hoofdstructuur formeel onaangeroerd. Materieel gezien is er een doorbreking van de drie volwaardige bestuurslagen en derhalve strijdigheid met de Grondwet en de Gemeentewet, althans met de strekking daarvan. Het kabinet dient deze materiële doorbreking van de bestuurlijke hoofdstructuur en strijdigheid met de Grondwet en de Gemeentewet nader toe te lichten of te motiveren. Daarbij kunnen drie vragen worden gesteld:
  - a. In welke mate wordt de volwaardigheid van het bestuur van gemeenten door de invoering van de veiligheidsregio gerelativeerd?
  - b. In hoeverre gaat het kabinet bij de invoering van de veiligheidsregio uit van de introductie van de figuur van de regionale gebiedsautoriteit?
  - c. In welke mate zijn - na de invoering van de veiligheidsregio - op het tussenniveau tussen gemeenten en rijk twee concurrerende bestuurslagen werkzaam?

#### 8.3.4. Overige aanbevelingen en opmerkingen

11. Voor het realiseren van regionaal beheer van de brandweer doet het kabinet er verstandig aan toe te lichten hoe de overname van welk personeel in financiële en rechtspositionele zin wordt geregeld.
12. Bij de derde maatregel over het regionaal voorbereiden op de rampenbestrijding vermeldt het kabinet niet hoe kabinet zich voorstelt dat geregeld kan worden dat de burgemeester kan rekenen op ambtelijke regionale capaciteit bij een calamiteit. Wat betreft deze derde maatregel is het aan te bevelen dat het kabinetsstandpunt wordt aangevuld. Niet in de laatste plaats moet onderzocht worden of en in hoeverre burgemeesters in het algemeen in een ramp- of crisissituatie met ambtenaren van buiten hun eigen organisatie willen werken.
13. Het is aan te bevelen dat het kabinet motiveert en toelicht waarop de veronderstelling van het kabinet is gebaseerd dat het stellen van extra kwaliteits- en prestatie-eisen aan de veiligheidsregio's en dus ook aan de gemeenten geen extra geld zal kosten. Hierbij is het de vraag of de financieringssystematiek inderdaad ongewijzigd moet blijven.
14. Opgemerkt wordt dat de informele regelgeving de beleidsvrijheid beperkt. De beleidsvrijheid van gemeenten is door de informele regelgeving wellicht minder ruim dan de beschrijving in hoofdstuk 3 van dit rapport doet vermoeden.<sup>131</sup>
15. Twee ontwikkelingen, die in de context van de invoering van de veiligheidsregio van belang zijn, zijn niet in dit rapport onderzocht. Deze ontwikkelingen zijn achtereenvolgens:
  - a. De invoering van de gekozen burgemeester per 1 januari 2006. Deze geeft nog een extra complicerende dimensie aan het probleem van de bijzondere positie van de burgemeester als voorzitter van het Crisisbestuur.
  - b. De evaluatie van de Politiewet 1993 in 2005. Het staat vast dat de evaluatie van de Politiewet 1993 consequenties heeft voor de veiligheidsregio. In de evaluatie zal de verdergaande centralisatie van de politie en de schaalgrootte politieregio's ter discussie staan (lees: grotere veiligheidsregio's met een verzorgingsgebied van minimaal 400.000 inwoners).

---

<sup>131</sup> Boogers, M., T. Brandsen en P.W. Tops (2003), *Rampen, regels, richtlijnen: De status van informele regelgeving op het gebied van rampenbestrijding*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.

## Bijlage 1: Geraadpleegde literatuur

Bakker, J.M., *Intergemeentelijke samenwerking in vele maten* (2002-135), Bestuursmiddelen, nr. 11, 24 december 2002.

Bax, C.J., 'Wetten, regels en normen', in: C.J. Bax, A. van den Brink, en S.E. Zijlstra, *Capita Wetgevingsleer*, Arnhem Gouda Quint (zonder jaartal).

Beek, C. van, *Veiligheid, een kwestie van organiseren*, Afstudeerscriptie Commandeur, opleiding Master of Crisis and Disaster Management (MSDM), KW communicatie, Heerde, ongedateerd.

Besluit Rode Kruis 1988, *Stb.* 1988, nr. 680.

Boogers, M., T. Brandsen en P.W. Tops (2003), *Rampen, regels, richtlijnen: De status van informele regelgeving op het gebied van rampenbestrijding*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Brederveld, E., *Gemeenterecht*, 3<sup>e</sup> druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, Studiepockets staats- en bestuursrecht, nr. 8.

Brief van de Minister van BZK aan de besturen van regionale brandweer, GHOR-regio's en de politieregio's (EB2004/1562), Den Haag, 20 juli 2004.

Brief van de Veiligheidskoepel aan de Ministers van BZK en VWS, (VK-180-641), 27 september 2004.

Brief van de VNG en het IPO aan de Minister van BZK (BJZ/2004003233 en IPO/50145/2004), Den Haag, 8 oktober 2004.

Brief van de voorzitter van de NVBR aan de leden van de Raad van Regionaal Commandanten (u04-153), Arnhem, 17 november 2004.

Brief van de voorzitter van het IPO aan de Minister van BZK, (10115/2004), 26 augustus 2004.

Brief van de voorzitter van het IPO en de voorzitter Directiebestuur van de VNG aan Minister van BZK, (BJZ/2004003233 en IPO/50145/2004), 8 oktober 2004.

Buitinga, R., E. Fleur en M. Leeuwis, *Brandweermanitor Regio Gooi en Vechtstreek*, B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies, Den Haag 20 september 2004.

Burkens, M.C., e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat, Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, vijfde druk, Deventer W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

Doelen F.C.J., van der en P-J. Klok, 'hoofdstuk 10 Beleidsinstrumenten', in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn Samsom 1998.

Dölle, A.H.M., D.J. Elzinga, J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, 2e druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1999, p. 326.

Doorn, S.G.J. van der, E.B. Horninge, G. Lettinga (e.a.), *Handboek Brandweezorg, rampenbestrijding en bedrijfshulpverlening*, Elsevier bedrijfsinformatie bv, 's-Gravenhage, band 1.

Eijlander, Ph. e.a., 'Perspectieven op wetgeving. Een beeld van onderzoek naar alternatieven voor en in wetgeving', *RegelMaat* 2000, nr. 2.

Eijlander, Ph. en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers 2000.

Elenbaas, R.A., *Ervaringen en resultaten nulmeting veiligheidsregio's*, Gapgemini Nederland B.V., 6 oktober 2004, Ongepubliceerd.

Elzinga, D.J., J.P. Balkenende en A. Traag, *Bestuur in verandering*, Publikaties van de Staatskring, nr. 7, Zwolle W.E.J. Tjeenk Willink 1993.

Elzinga, D.J., *Veiligheidsregio's nadelig voor lokale autonomie*, in: Binnenlands Bestuur, 6 augustus 2004.

Evers, G.J.M., *Blind vertrouwen. Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften*, diss. UvT, Den Haag Boom Juridische Uitgevers 2003, p. 56-63.

Geelhoed, L.A., *De interveniërende staat, Aanzet voor een instrumentenleer*, 's-Gravenhage, 1983.

Haan, P. de, Th. Drupsteen en R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat*, Deventer Kluwer 2001.

Kamerstukken I, vergaderjaar 2003-2004, 28 635, nr. A.

Kamerstukken I, vergaderjaar 2003-2004, 28 635, nr. A.

Kamerstukken I, vergaderjaar 2003-2004, 28 835, nr. B

Kamerstukken I, vergaderjaar 2003-2004, 29 310, nr. A.

Kamerstukken I, vergaderjaar 2004-2005, 27 659, nr. A.

Kamerstukken I, vergaderjaar 2004-2005, 28 644, nr. E.

Kamerstukken I, vergaderjaar 2004-2005, 28 995, nr. B.

Kamerstukken I, vergaderjaar 2004-2005, 28 995, nr. B.

Kamerstukken II, 16 978, nr. 5.

Kamerstukken II, 19 403, nr. 11.

Kamerstukken II, 19 995, nr. 3 en 12.

Kamerstukken II, vergaderjaar 1974-1975, 13 263.

Kamerstukken II, vergaderjaar 1980-1981, 16 695, nrs. 1-5.

Kamerstukken II, vergaderjaar 1991-1992, 22 008, nr. 1 en 2.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2002-2003, 28 177, nr. 4.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2002-2003, 28 644, nr. 3.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2002-2003, 29 644, nr. 3.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 27 008, nr. 7.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 28 995, nr. 6.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 517, nr. 1 en 2.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 668, nr. 1.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 29 835, nr. 5.



Kummeling, H.R.B.M., A.J. Modderkolk en S.E. Zijlstra (red.), Provinciewet en Gemeentewet, Tekst & Commentaar, 3<sup>e</sup> druk, Kluwer, 2004.

Loo, J. van der, 'Waar een klein land groot in kan zijn', in: Alert, jaargang 21, nr. 10, oktober 2004.

Orde in de regelgeving, eindrapport van de commissie Wetgevingsvraagstukken (commissie Polak), Den Haag, 1985.

Raad voor het openbaar bestuur (2002), *Advies Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's*, Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2003), *Veiligheid op niveau, een bestuurlijk perspectief op de toekomst*, Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2003), *Andere openbare lichamen in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III*, Den Haag: Rob.

Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken van 22 mei 2002, *Stcrt.* 97.

Salverda, K., *Bestuurskundige benadering schiet tekort*, in: VNG-magazine, 5 maart 2004.

Salverda, K., *Burgemeesters furieus over dreigende regionalisering*, in: VNG-magazine, 5 maart 2004.

SGBO, Samenwerking tussen decentrale overheden: aantallen, motieven, trends, 1997.

Speech van Minister Remkes bij de opening van de Startconferentie over de veiligheidsregio's, 6 oktober 2004.

Steenbeek, D.A., *Ex ante evaluatietoetsen bij de rijksoverheid. Een stageverslag*, Den Haag, Ministerie van Justitie, juli 1997

Toonen, Th.A.J. (2003), *Toezicht in het Binnenlands Bestuur: Veiligheidsregio's en CdK*, Leiden: Universiteit van Leiden.

Veiligheidskoepel, *Implementatievoorstel Veiligheidsregio's en crisisbeheersing*, 9 juli 2004.

Vermeulen, B.M.J., *Ordehandhaving: actoren, instrumenten en waarborgen* (diss.), Kluwer, Deventer, 1993, Serie: Bestuursrecht – theorie en praktijk, nr. 13.

VNG-commissie Brouwer (2002), *Krachten bundelen voor veiligheid; regionaal denken, lokaal doen: een strategische visie uit gemeentelijk perspectief op de zorg voor brandweer, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding in de periode 2002-2006*, 's-Gravenhage: VNG.

Wet Ambulancevervoer 1971, *Stb.* 1971, nr. 369.

Wet gemeenschappelijke regelingen 1984, *Stb.* 1984, nr. 667.

Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding, *Stb.* 2004, nr. 265.

Wet van 14 november 1991, *Stb.* 1991, 653, houdende regels inzake de organisatie en uitvoering van de geneeskundige hulpverlening bij rampen alsmede de voorbereiding daarop.

Wet van 30 januari 1985, *Stb.* 1985, 87, houdende nieuwe regels met betrekking tot het brandweerwezen.

Wet van 30 januari 1985, *Stb.* 1985, 88, houdende regels inzake de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop.