

De hervorming van de brandweerdiensten

De uitdaging

Terwijl de principes voor de algemene organisatie en de werking van de brandweerdiensten tot de bevoegdheid van de federale staat behoren, **zijn de gemeenten belast met de financiering en de uitvoering van de bepalingen die vervat zijn in de federale wetten** en hun uitvoeringsbesluiten. Momenteel worden de brandweerdiensten voor 90 % door de gemeenten gefinancierd, terwijl de federale overheid, en in mindere mate de gewesten en provincies, het resterende gedeelte voor hun rekening nemen. In 2007 werd een hervorming van de civiele veiligheid goedgekeurd, een hervorming die nog steeds in de fase van implementering zit. Ze is vooral gericht op een betere organisatie van de hulpdiensten, een versterking van de veiligheid en een verbetering van de arbeidsomstandigheden van de brandweerlieden. Ze wil ook het evenwicht tussen de federale overheid en de gemeenten herstellen qua financiële inbreng.

➔ Huidige organisatie en werking van de brandweerdiensten

De wettelijke verplichting voor alle gemeenten op het vlak van bescherming tegen brandrisico's houdt in dat elke

gemeente ofwel over een eigen brandweerkorps moet beschikken, ofwel een beroep moet doen op een naburige brandweerdienst. Op basis van dit principe kregen de gouverneurs de wettelijke opdracht om per provincie het merendeel van de gemeenten in te delen in gebiedsgebonden groepen waarin een regionale brandweerdienst tegelijk de centrumgemeente en een of meer naburige gemeenten bedient.

De **regionale brandweerdiensten** zijn ingedeeld in verscheidene categorieën (*tabel 1*), vooral op basis van hun omvang qua personeel en materieel:

- "X": voornamelijk de beroepsbrandweerkorpsen van de grote steden (Brussel, Antwerpen, Luik, Gent, Charleroi);
- "Y": korpsen die zijn samengesteld uit een beroepskern waaraan vrijwillige brandweermannen zijn toegevoegd;
- "Z": korpsen die voornamelijk bestaan uit vrijwilligerspersoneel aangevuld met een of meer beroepsbrandweermannen.

Behalve deze regionale brandweerdiensten zijn er ook de **autonome gemeentelijke korpsen** (categorie C), die – wegens specifieke omstandigheden – enkel op het grondgebied van hun gemeente actief zijn.

Ten slotte kunnen deze verschillende soorten brandweerdiensten – om geografische redenen – **vooruitgeschoven**

Tabel 1

Aantal brandweerdiensten per categorie en per gewest*

	Vlaanderen		Wallonië		Totaal
	Aantal	In % bev.	Aantal	In % bev.	
X	2	12 %	2**	11 %	4
Y	16	16 %	9	15 %	25
Z	67	26 %	56	22 %	123
C	80	18 %	17	6 %	97
Totaal aantal gemeenten met een centraal korps	165	72 %	84	54 %	249
Beschermde gemeenten	143	28 %	178	46 %	321

* Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft een brandweerdienst van categorie X, die een gewestelijke instelling is (DBDMH).

** De brandweerdiensten van Luik en omgeving hebben de vorm van een intercommunale, de Intercommunale d'Incendie de Liège et Environs (IILE).

Bron: FOD Binnenlandse Zaken – civiele veiligheid.

posten hebben. Dat zijn gedecentraliseerde eenheden die snel een eerste interventie kunnen verzekeren in afwachting dat, indien nodig, de middelen van de centrale brandweerkazerne worden ingezet.

Als **personeel** maken de brandweermannen ofwel beroepshalve ofwel als vrijwilliger deel uit van het korps naargelang ze als statutair aangeworven werden of als vrijwilliger deeltijds prestaties leveren. Los van het operationeel plan heeft dit onderscheid een statutaire weerslag omdat enkel de leden van de beroepsbrandweer als gemeentepersoneel worden beschouwd. De vrijwilligers van hun kant, vallen onder een specifiek rekruteringsstelsel via het aanvaarden van een akte van indienstneming. In beide gevallen worden ze door de gemeenteraad benoemd of aangeworven.

→ Voornaamste kritiek op de huidige organisatie en werking van de brandweerdiensten

De huidige organisatie en werking van de brandweerdiensten, die gebaseerd is op een wetgeving uit de jaren '60, werd grondig geanalyseerd door opeenvolgende commissies en werkgroepen¹.

De diverse rapporten erover vestigen unaniem de aandacht op een aantal structurele problemen, zoals:

- het gebrek aan personeel;
- de grote verschillen in statuut en bezoldiging, premies en uitkeringen;
- de onderbemanning en het verouderd materiaal, de uitrustingsnormen die niet aan de moderne realiteit en de huidige risico's zijn aangepast;
- het feit dat de gebieden die de brandweerdiensten bestrijken en de risico's die in kaart werden gebracht niet op elkaar zijn afgestemd;
- de onderfinanciering door de federale overheid;
- het gebrek aan transparantie van de verdeling van de kosten tussen de gemeenten;
- ...

→ Uitvoering van de hervorming van de civiele veiligheid

Sinds 2006 loopt een algemene hervorming van de brandweerdiensten.

Deze hervorming is gebaseerd op de kaderwet van 15 mei 2007 betreffende de organisatie en de werking van de civiele veiligheid. Deze wet voorziet in de organisatie van de brandweerdiensten in **hulpverleningszones** en berust op de volgende basisprincipes:

- "de burger heeft recht op de snelst mogelijke adequate hulpverlening": de hulpverleningsdienst die in staat is om

- zo snel mogelijk - uitgerust met de nodige middelen - ter plaatse hulp te gaan bieden, moet ter plaatse worden gestuurd, ongeacht de gemeente- of provinciegrenzen;
- "elke burger heeft recht op eenzelfde basisbescherming voor een identieke bijdrage";
- "schaalvergroting is noodzakelijk" (grootte van de interventiezones): de nieuwe hulpverleningszones, die groter zijn dan de huidige brandweerdiensten, zullen een rationelere en efficiëntere aanwending van de middelen mogelijk maken.

Artikel 220 van de wet bepaalt dat de brandweerdiensten pas in de brandweer- en hulpverleningsposten zullen worden geïntegreerd wanneer bij koninklijk besluit zal zijn vastgesteld dat:

- de geografische grenzen van de zones werden afgebakend;
- het aantal manschappen en het minimummateriaal van de zone werden bepaald;
- de federale dotatie werd vastgesteld;
- de gemeentelijke dotaties in de gemeentebegrotingen werden ingeschreven.

Het principe van de snelst mogelijke adequate hulp is echter sinds 10 augustus 2007 van toepassing.

Regelgevend kader

De kadertekst hiernaast geeft een overzicht van de voornaamste regelgevende teksten voor de brandweerdiensten.

Tijdschema

Het regeringsakkoord van 10 juli 2003 schrijft voor om de bestaande wetgeving voor de hulpverleningsdiensten (brandweer, civiele bescherming en dringende medische hulp) te actualiseren en aan de huidige noden aan te passen. Vooraf wordt een analyse van de mogelijke civiele risico's gemaakt (brand, explosie, ongevallen op de weg, slechte weersomstandigheden ...).

De begeleidingscommissie voor de hervorming van de civiele veiligheid werd op 7 september 2004 geïnstalleerd onder de naam "commissie Paulus". Het verslag van 20 januari 2006, dat voorstellen bevat over de organisatie en de operationele werking van de civiele veiligheid, werd op 6 juni 2006 unaniem door de leden van de Commissie Binnenlandse Zaken van de Senaat goedgekeurd.

¹ Wij vermelden vooral:

- "De hervorming van de civiele veiligheidsdiensten", Commissie van Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden door M. Dallemagne (23 mei 2000).
- "Evaluatie van de organisatie van de hulpverleningsdiensten", Commissie van Binnenlandse Zaken van zowel de Senaat als de Kamer, door de heren Brotcorne, Claes en Maene en mevrouw Thijs (6 juni 2006).

Inventaris van de voornaamste regelgevende teksten voor de brandweerdiensten

Teksten	Onderwerp
Federale overheid	
Wet van 31 december 1963	Algemene organisatie van de openbare brandweerdiensten
Wet van 8 juli 1964	Dringende geneeskundige hulp en vervoer per ambulance van zieken en gewonden
Besluit van 8 november 1967	Normen voor personeel en uitrusting
Koninklijk Besluit van 25 oktober 2006	Nieuwe regels voor de jaarlijkse forfaitaire bijdrage ten laste van de gemeenten
Wet van 15 mei 2007	Civiele veiligheid
Koninklijk Besluit van 9 februari 2009	Territoriale afbakening van de hulpverleningszones
Wet van 3 augustus 2012	Wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en de wet van 31 december 1963 op de civiele bescherming
Koninklijk Besluit van 20 september 2012	Wijze van toekenning van de federale dotatie aan de operationele prezones
Brussel	
Ordonnantie van 19 juli 1990	Oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (DBDMH)

In het licht van de aanbevelingen van de commissie Paulus heeft de minister van Binnenlandse Zaken een wetsontwerp over de civiele veiligheid voorbereid in samenspraak met de verenigingen van steden en gemeenten en de brandweerdiefederaties. De wet werd op 15 mei 2007 aangenomen en is op 31 juli 2007 in het Belgisch Staatsblad verschenen. Aangezien het om een kaderwet gaat, zal hij echter pas in werking treden naarmate de koninklijk uitvoeringsbesluiten verschijnen.

Het Koninklijk Besluit van 2 februari 2009² deelt België in 34 **hulpverleningszones** in. De zones vormen de organisatiestructuur van de toekomstige brandweerdiensten. Elke zone bestaat uit een aantal hulpverleningsposten. Deze posten vormen onderling een net voor heel België. De grens van de zones zal dus geen belemmering vormen voor interventies en evenmin voor de samenwerking met andere posten die op de plaats van het onheil ter versterking worden geroepen. Met dit koninklijk besluit maakt de organisatie van de brandweerdiensten de overgang van een gemeentelijk naar een zonaal systeem.

In mei 2009 werd een informele coördinatiestructuur ingesteld, de zogenaamde "**task forces**". Ze worden samengesteld op initiatief van de provinciegouverneur en de burgemeesters van de gemeenten die deel uitmaken van de zone.

Bedoeling is dat ze de invoering van de hulpverleningszones voorbereiden. Daarvoor moeten de beschikbare middelen aan personeel en materiaal worden geëvalueerd en moet een analyse en inventaris worden opgesteld van de risico's op het terrein. Om hun werking te garanderen, ontvangen de task forces een financiële tegemoetkoming van de FOD Binnenlandse Zaken (via ministeriële omzendbrief van 11 maart 2009).

Op 20 juli 2010 werd een nieuwe stap in de hervorming gezet met het akkoord van de ministerraad om een **subsidieprogramma** toe te kennen aan de **operationele prezones (OPZ)** die vooraf een overeenkomst met de federale overheid hebben ondertekend. Deze prezones die nog geen eigen rechtspersoonlijkheid bezitten, hebben tot doel het operationele werk van de toekomstige zones voor te bereiden.

De wet van 3 augustus 2012 houdende wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid en de wet van 31 december 1963 op de civiele bescherming wil de mogelijkheid bieden om vanaf eind 2012, voorafgaand aan de toekomstige "hulpverleningszones", operationele prezones met rechtspersoonlijkheid te creëren. De rechtspersoonlijkheid houdt in dat federale dotaties aan de prezones

² Gewijzigd bij de Koninklijke Besluiten van 28 december 2011 en 26 april 2012.

Tabel 2

Nettolasten van de gemeentebudgetten per gewest en per type van brandweerdienst

Type	Vlaanderen		Wallonië	
	In miljoen EUR	In EUR/inw.	In miljoen EUR	In EUR/inw.
X	83,5	114,9	38,7	97,9
Y	62,1	63,2	38,6	81,6
Z	54,6	33,6	32,6	46,1
C	24,6	21,6	6,6	27,2
"Beschermd" gemeenten	43,4	24,6	56,4	36,5
Totaal	268,2	43,0	172,9	51,4

Bron: berekeningen van Belfius op basis van de gemeentebudgetten 2010.

basis van het laatste kadastraal inkomen van elke gemeente voor bebouwde en onbebouwde terreinen, de bevolking en de aanvaardbare kosten van de brandweerdiensten die de centrumgemeenten van de provincie maken.

De gemeenten nemen ongeveer 90 % van de kosten voor hun rekening, tegen slechts 10 % voor de federale regering. Uit de gewone gemeenterekeningen 2010 blijkt dat de Vlaamse en Waalse gemeenten voor de brandweerdiensten een totale nettolast van 441 miljoen EUR dragen, wat overeenkomt met 45,9 EUR per inwoner (respectievelijk 268,2 miljoen EUR voor Vlaanderen en 172,9 miljoen EUR voor Wallonië). De nettolast per inwoner verschilt evenwel sterk tussen de gemeenten en vooral tussen de types van centra onderling (tabel 2).

worden uitgekeerd, in tegenstelling tot het logge mechanisme van subsidieverlening aan de OPZ.

Financiële impact

➔ Huidig financieringssysteem van de brandweerdiensten

Voor de **gemeenten** die over brandweerkorpsen beschikken, doen uitgaven voor hun werking (lonen, verzekering, brandstof, verkeer enz.), hun uitrusting (aankoop en onderhoud van voertuigen, allerhande materieel enz.) en hun kazerne (gebouw, verwarming, meubilair enz.). Alle gemeenten zijn in feite verplicht om een gedeelte van de "aanvaardbare kosten" van de brandweerdiensten te dragen. Deze kosten worden vastgesteld op basis van de reële kosten die brandweerdiensten tijdens het voorbije jaar hebben gemaakt, inclusief rentelasten en aflossingen van leningen. In het huidige systeem bepaalt de gouverneur elk jaar de jaarlijkse bijdrage die de gemeenten verschuldigd zijn op

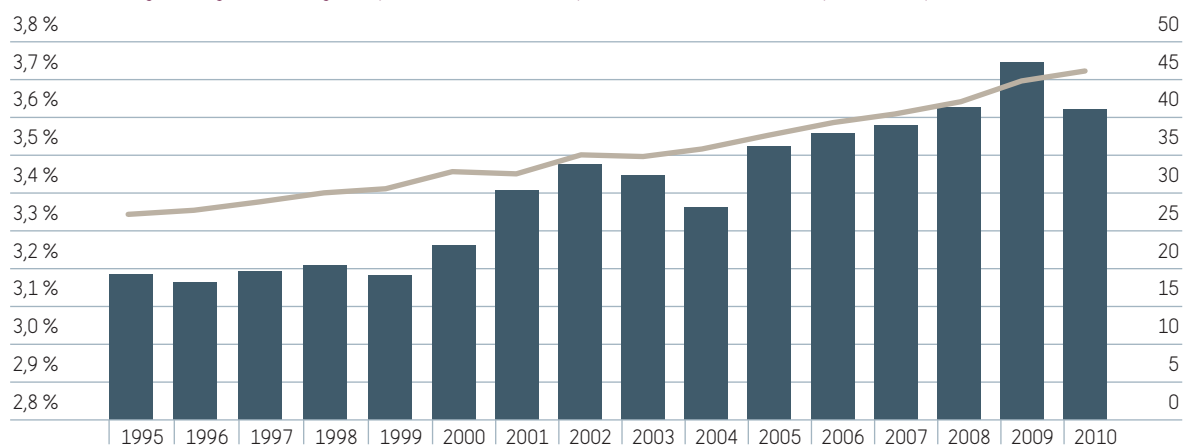
Sinds 1995 is de nettolast per inwoner gemiddeld 4 % gestegen per jaar. Deze toename ligt iets hoger dan die van de totale gemeentebudgetten, zodat het aandeel van de gewone uitgaven voor de functie "brandweer" gemiddeld van 3,2 % naar 3,6 % is gestegen (grafiek 1). De meeste gemeenten leveren wel degelijk een financiële inspanning om hun verbintenissen op het vlak van veiligheid na te komen.

Bovendien besteden de gemeenten in 2010 ongeveer 100 miljoen EUR voor de investeringsuitgaven (materiaal, gebouwen). Deze uitgaven liggen in 2010 bijzonder hoog, in vergelijking met gemiddeld 65 miljoen EUR de andere jaren.

De financiële tegemoetkoming van de **federale regering** in het huidige systeem is niet verplicht en wordt niet automatisch verlengd. Ze gebeurt gewoonlijk in de vorm van subsidies voor de aankoop van materiaal of van tegemoetkoming in fondsen (SEVESO, nucleaire risico's). De subsidies worden onder de provincies verdeeld op basis van een verdeelsleutel en investeringsvoorstellen van de provinciegouverneurs. Elke provincie verdeelt dan op haar beurt de ont-

Grafiek 1

Evolutie van de gewone gemeentebudgetten (Vlaanderen en Wallonië) voor de brandweerdiensten (1995-2010)



Bron: berekeningen van Belfius op basis van de gemeentebudgetten.

■ % gewone uitgaven — Nettolasten in EUR per inwoner

vangen subsidies onder de verschillende brandweerkorpsen. De tegemoetkoming van de federale overheid wordt geraamd op 36 miljoen EUR per jaar voor de brandweerdiensten en 4 miljoen EUR voor de civiele bescherming. De federale subsidies voor brandbestrijding blijven gehandhaafd voor de gemeenten.

In Wallonië komen de **provincies** eveneens voor enkele procenten tussen.

➔ Financiële gevolgen van de hervorming

De wet van 15 mei 2007 bepaalt in artikel 67 dat de hulpverleningszones zullen worden gefinancierd met dotaties van de gemeenten van de zone en via federale dotaties, maar ook, in mindere mate, met eventuele dotaties van de provincies, terugbetaling van de opdrachten waarvoor de Koning de terugvordering toestaat en andere bronnen.

De wet bepaalt eveneens, op termijn, dat het financieel evenwicht tot een aandeel van 50/50 moet hersteld worden, wat een billijke verdeling is van de uitgaven tussen de federale overheid en de lokale besturen. De extra kosten (geraamd op ongeveer 260 miljoen EUR), d.w.z. de kosten die momenteel niet door de gemeenten worden gedragen, zullen moeten worden betaald via een **federale** financiering. Er moet echter een onderscheid worden gemaakt tussen de budgettaire neutraliteit voor alle gemeenten samen en die voor elke gemeente afzonderlijk. Gezien de diverse samenstelling van de verschillende brandweerkorpsen en de grote ongelijkheid in de vroegere investeringen, zullen de meerkosten zich niet op dezelfde wijze in elke zone laten gevoelen.

In 2010 en 2011 werd 36,2 miljoen EUR uitbetaald voor brandweerdiensten, waarvan een groot deel bestemd was om de operationele prezones te financieren. In 2012 wordt meer dan 21 miljoen EUR besteed voor de financiering van de operationele prezones met rechtspersoonlijkheid. Deze nieuwe financiële ontvangsten vormen een eerste belangrijke stap voorwaarts, maar blijven ontoereikend om tot het evenwicht 50/50 te komen en alle meerkosten voor de gemeenten te vermijden.

De dotaties van de **gemeenten** van de zone zullen elk jaar worden bepaald op basis van een akkoord tussen de betrokken gemeenteraden. Bij gebrek aan een akkoord bepaalt de wet dat de dotatie van elke gemeente een nog vast te stellen verdeelsleutel moet volgen.

Op het vlak van de financiële organisatie zullen de toekomstige hulpverleningszones, die rechtspersoonlijkheid zullen hebben en financieel autonoom zullen zijn, hun eigen rekening en begroting moeten opstellen, d.w.z. los van die van

de gemeenten. Zoals bij de politiezones zal deze evolutie ook een weerslag hebben op de structuur van de gemeentebegrotingen (los van de eventuele extra financiële inspanning die de hervorming met zich kan meebrengen), in het bijzonder voor de huidige centrumgemeenten.

De gemeentelijke financiering van de nieuwe brandweerdiensten zal immers als een overdrachtuitgave geboekt worden, terwijl de bedragen die vroeger door de centrumgemeenten voor de brandweerfunctie werden ingeschreven, uitgesplitst werden in personeels-, werkings- en schulduitgaven. Voor de "beschermde" gemeenten zijn de boekhoudkundige wijzigingen minder belangrijk (uitgave voor brandweer zal naar de brandweerdienst gaan in plaats van naar de centrumgemeente).

Aanvullende informatie

Dossier *Evaluatie van de organisatie van de hulpverleningsdiensten* (Doc Nr 3-901) op de website van de Senaat www.senaat.be (rubriek Wetgeving / Op nummer).

Website FOD Binnenlandse Zaken: www.ibz.be (rubriek Civiele veiligheid).

Aanvullende informatie is beschikbaar op de websites van:

- Fédération Royale des Corps de Sapeur-Pompiers de Belgique – Franstalige en Duitstalige vleugel: www.frcspb.be
- Brandweervereniging Vlaanderen: portal.brandweervlaanderen.be
- Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG): www.vvsg.be (rubriek Veiligheid / Brandweer).
- Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW) : www.uvcw.be (rubriek Police / Sécurité).