

Vergaderjaar 1998–1999

**26 444**

## **Vorbereiding vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 maart 1999

#### **Inleidend**

Naar aanleiding van de Herculesramp in Eindhoven is voor alle luchtvaartterreinen in Nederland de voorbereiding op mogelijke ongevallen en rampen kritisch bezien. De resultaten van dit onderzoek zijn u op 2 juni 1997 door mijn ambtsvoorganger aangeboden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 000 VII, nr. 36). Het onderzoek bracht aan het licht dat vrijwel overal verbeteringen mogelijk en nodig waren. Op 27 januari 1998 heeft mijn ambtsvoorganger u reeds kort geïnformeerd omtrent de verbetering van de voorbereiding op vliegtuigongevallen op Nederlandse luchtvaartterreinen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 225, nr. 17). Hij heeft toen toegezegd u wederom te informeren over dit onderwerp. Deze rapportage, die ik u mede namens de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volksgezondheid Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Defensie aanbied, strekt daartoe.<sup>1</sup> In de rapportage voldoe ik tevens aan het verzoek van de heer Van Gijzel, zoals gedaan tijdens het ordedebat van 24 november jongstleden, om in een brief nader in te gaan op de veiligheidssituatie op de nationale en regionale luchthavens.

#### **Het traject van verbetering**

In de bovengenoemde brief van 2 juni 1997 is een aantal steeds terugkerende problemen met betrekking tot de planvorming aangegeven. Zo is de schaal en omvang van de scenario's, een voorspellende beschrijving van bepaalde soorten incidenten waarmee de hulpverleningsdiensten geconfronteerd kunnen worden, niet altijd eenduidig in te schatten. De potentiële sterkte die nodig is om op deze scenario's adequaat te kunnen reageren is mede hierdoor niet altijd goed aan te geven. Daarbij speelt tevens een rol dat niet altijd een gelijkkluidende opvatting bestaat over wie welke taken dient uit te voeren.

Eind augustus 1997 is een landelijke werkgroep Verbetering Voorbereiding

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Vliegtuigongevallen op Luchtvaartterreinen geformeerd die zich met bovenstaande problematiek heeft beziggehouden. Deze werkgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Verkeer en Waterstaat en van mijn ministerie. Daarnaast zijn de provincies, gemeenten en de Nederlandse Vereniging van Luchthavens vertegenwoordigd in de werkgroep. Zij heeft als taak meegekregen om maatscenario's voor diverse categorieën vliegtuigongevallen te ontwerpen.

### **De leidraad**

In december 1997 heeft de werkgroep de Leidraad vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen uitgebracht (als bijlage I<sup>1</sup> gevoegd). Deze leidraad biedt maatscenario's voor de onderscheidene luchtvaartterreinen onder andere in termen van aantallen te verwachten slachtoffers, potentiële benodigde hulpverleningscapaciteit en te verwachten informatiebehoefte van bijvoorbeeld verwanten. Verder wordt voor de diverse doelgroepen en categorieën beschreven welke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden spelen bij vliegtuigongevallen en hoe door middel van een proces van planvorming duidelijk kan worden gemaakt aan alle betrokkenen wat van iedereen in voorkomende gevallen verwacht kan en mag worden. In de leidraad worden negen maatscenario's onderscheiden, van nummer 1 (een vliegtuig met 4 passagiers) tot en met nummer 9 (een vliegtuig met 500 passagiers). Voor elk luchtvaartterrein is een voorstel gedaan voor het te volgen maatscenario. De leidraad biedt een goede basis om decentraal de verdere planvorming gestalte te geven.

Planvorming verder gestalte geven betekent dat de bestaande plannen door de betrokkenen worden getoetst aan de uitgangspunten en voorstellen in de leidraad. Het staat de bestuurlijk verantwoordelijken voor de voorbereiding op vliegtuigongevallen daarbij vrij een andere dan het gesuggereerde maatscenario te kiezen. De al dan niet aangepaste plannen dienen vervolgens in praktische oefeningen en simulaties uitgetest en geoptimaliseerd te worden. Dit proces vraagt enige tijd, maar zonder deze «testfase» zou alleen sprake zijn van een papieren plan. Een dergelijk papieren plan biedt onvoldoende garantie voor een gedegen voorbereiding op vliegtuigongevallen.

### **Taken en bevoegdheden**

Voordat ik hieronder een overzicht geef van de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding op vliegtuigongevallen schets ik in het kort hoe de taken en bevoegdheden met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding, inclusief vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen, zijn verdeeld.

#### *Vorbereiding in algemene zin*

Op basis van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) zijn burgemeester en wethouders belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in hun gemeente. Zij bevorderen in het bijzonder het houden van oefeningen en de totstandkoming van afspraken, die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van rampen en zware ongevallen. Burgemeester en wethouders dragen op basis van de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen tevens zorg voor de geneeskundige hulpverlening op of nabij de plaats van een ramp in hun gemeente. De planmatige uitwerking van de voorbereiding vindt haar weerslag in het gemeentelijk rampenplan en de rampbestrijdingsplannen.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Specifiek voor vliegtuigongevallenbestrijding op (burger)luchtvaartterreinen geldt bovendien de alarmregeling op grond van de Luchtvaartwet.

### *Rampenplan*

De gemeenteraad stelt voor het gehele gebied van de gemeente een rampenplan vast waarin hij kan bepalen dat burgemeester en wethouders het plan moeten uitwerken of binnen daarbij te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen. Een rampenplan legt de planmatige basis voor de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente. Het bevat daartoe onder andere een overzicht van de soorten rampen die de gemeente kunnen bedreigen, een plan op hoofdlijnen met betrekking tot de geneeskundige organisatie op het terrein waar een ramp of zwaar ongeval heeft plaatsgevonden en regels over de wijze waarop burgemeesters en wethouders informatie verschaffen aan de bevolking. De Wrzo geeft aan wat een rampenplan in ieder geval dient te bevatten. Het rampenplan alsmede uitwerkingen en wijzigingen daarvan dient door burgemeester en wethouders uiterlijk een maand na vaststelling aan gedeputeerde staten en, ter kennisneming, aan de commissaris der Koningin te zijn gezonden. Gedeputeerde staten kunnen het gemeentebestuur uitnodigen het rampenplan binnen een door hen bepaalde termijn te wijzigen indien zij van oordeel zijn dat het plan niet aan de eisen voldoet zoals in de wet gesteld. Indien het gemeentebestuur geen gevolg geeft aan deze uitnodiging gaan gedeputeerde staten op kosten van de gemeente tot wijziging van het rampenplan over.

### *Rampbestrijdingsplan*

De burgemeester stelt voor elke ramp of een zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn, een rampbestrijdingsplan vast waarin het geheel van bij die ramp of dat zware ongeval te nemen maatregelen is opgenomen. Een vliegtuigongeval op of in de onmiddellijke omgeving van een luchtvaartterrein kan een dergelijke ramp of zwaar ongeval zijn waarvoor een (ramp)bestrijdingsplan dient te worden vastgesteld.

Elk rampbestrijdingsplan dient uiterlijk een maand na vaststelling aan de commissaris der Koningin te zijn gezonden. Deze kan de burgemeester de verplichting opleggen tot wijzigen van een vastgesteld rampbestrijdingsplan. Hij kan daarbij een termijn stellen waarbinnen de wijziging moet zijn vastgesteld. Binnen zes maanden na de datum waarop het rampbestrijdingsplan hem is toegezonden, deelt de commissaris der Koningin de burgemeester mede of hij van deze bevoegdheid gebruik maakt.

### *Alarmregeling*

Op basis van de Regeling Toezicht Luchtvaart is door de minister van Verkeer en Waterstaat een ministeriële regeling Brandweerregeling Burgerluchtvaartterreinen vastgesteld. Deze regeling verplicht de exploitanten van burgerluchtvaartterreinen onder andere een alarmregeling vast te stellen en geeft aan wat de alarmregeling in ieder geval dient te bevatten. Een alarmregeling is het samenstel van maatregelen, dat is voorbereid, in geval van een ongeval of voorval op of in de onmiddellijke omgeving van het luchtvaartterrein. De alarmregeling bevat een overzicht van de procedures en werkwijze van zowel de organisatie op het luchtvaartterrein als de externe hulpverleningsdiensten, ingeval van onder meer vliegtuigongevallen op en in de onmiddellijke omgeving van luchtvaartterreinen. Voor vaststelling van de alarmregeling door de exploitant wordt overleg gepleegd met de burgemeester van de gemeente waarbinnen het burgerluchtvaartterrein is gelegen. Binnen een maand na

vaststelling of wijziging wordt de alarmregeling gezonden aan de directeur-generaal van de Rijksluchtvaartdienst. Hij kan de exploitant opdragen de vastgestelde alarmregeling binnen een door hem te bepalen termijn te wijzigen indien hij van oordeel is dat deze niet aan de eisen voldoet gesteld in de Brandweerregeling burgerluchtvaartterreinen. Voor militaire luchtvaartterreinen is binnen de eigen verantwoordelijkheid van de minister van Defensie als luchtvaartminister een soortgelijke verplichting voor het opstellen en beoefenen van een alarmregeling opgenomen in het Luchtverkeersvoorschrift en verder uitgewerkt in het Voorschrift Brandweer en het Voorschrift Vliegveiligheid. De alarmregeling voor militaire luchtvaartterreinen wordt veelal aangeduid als calamiteitenregeling.

### **Algemeen overzicht**

De ramp met de Hercules en de ontwikkelingen naar aanleiding daarvan hebben geleid tot een verhoging van de bestuurlijke aandacht voor de voorbereiding op vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen. Op basis van de leidraad, die is gezonden aan alle direct betrokken instanties, is men in staat bewuste afwegingen te maken voor het gewenste veiligheidsniveau en het benodigde hulpverleningspotentieel. Daarnaast is de samenwerking tussen instanties binnen en buiten de poort van het luchtvaartterrein verbeterd.

Overall waar verbeteringen nodig waren is begonnen met het aanpassen van de bestaande plannen, zowel binnen de poorten van de luchtvaartterreinen als in de gemeenten daar omheen. Dit heeft geleid tot nieuwe rampenplannen, rampbestrijdingsplannen, alarmregelingen, calamiteitenregelingen en oefeningen om de operationele bruikbaarheid van die plannen te toetsen. Voor een overzicht van de in 1997 en 1998 gehouden en in 1999 voorgenomen oefeningen, verwijs ik u naar bijlage II. Deze bijlage betreft gezamenlijke oefeningen van partijen binnen en buiten de poort van het luchtvaartterrein. Niet weergegeven zijn kleinschalige, operationele oefeningen die vaker per jaar worden gehouden. Het proces van verbetering is door de werkgroep nauwgezet gevolgd en waar nodig op verzoek van betrokkenen ondersteund. Aan alle luchtvaartterreinen (nationaal, regionaal en militair) heeft de werkgroep een bezoek gebracht en daarbij gesprekken gevoerd met de betrokkenen. Naar aanleiding van de gesprekken zijn veelal nog nieuwe verbeteringen in de planvorming doorgevoerd. Ik heb de commissarissen der Koningin in de provincies verzocht het proces van verbetering nauwlettend te volgen en mij in bestuurlijke zin te rapporteren omtrent de voortgang van de verbeteringen van de lokale voorbereiding op vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen.

Op basis van de ervaringen van de werkgroep en de rapportages van de commissarissen der Koningin is een beeld te schetsen van de stand van zaken. Allereerst geef ik een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de planvorming. Mijn ambtsvoorganger heeft u immers toegezegd zeker te stellen dat voor luchtvaartterreinen in Nederland rampbestrijdingsplannen bestaan.

### **Stand van zaken planvorming**

Bij het weergeven van de stand van zaken met betrekking tot de planvorming maak ik onderscheid tussen verschillende categorieën luchtvaartterreinen. Analoog aan het rapport Voorbereiding op vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen zijn dit de nationale, regionale en militaire luchtvaartterreinen en de zogenoemde kleine burgerluchtvaartterreinen. Gelet op het aantal inzittenden, gewoonlijk twee tot vier

personen, zijn de gevolgen van ongevallen in de laatst genoemde categorie vergelijkbaar met die van bijvoorbeeld het autoverkeer. Voor deze velden zijn geen rampbestrijdingsplannen benodigd, wel enige voorbereiding voor een goede samenwerking tussen het veld en zijn omgeving. De kleine burgerluchtvaartterreinen beschikken op grond van de Luchtvaartwet wel over een alarmregeling, maar blijven hier verder buiten beschouwing.

#### *Nationale luchthaven*

Voor de nationale luchthaven, Amsterdam Airport Schiphol, is een alarmregeling vastgesteld die regelmatig wordt aangepast. Zo zijn de resultaten van de door Schiphol zelf uitgevoerde evaluatie van het ongeval met de Boeing 757 van Transavia op 24 december 1997 meegenomen in de jongste aanpassing van de alarmregeling die op 15 juli 1998 in werking is getreden.

In een tweede fase zal de alarmregeling verder worden verfijnd. Hiertoe heeft de havenmeester van de Luchthaven Schiphol een extern bureau de opdracht gegeven de huidige alarmregeling op haar toepasbaarheid in relatie tot andere plannen te toetsen. Deze toets wordt thans uitgevoerd.

De gemeenteraad van Haarlemmermeer heeft op 27 maart 1997 een gemeentelijk rampenplan vastgesteld. In dit gemeentelijk rampenplan wordt rekening gehouden met een mogelijk vliegtuigongeval op de luchthaven Schiphol.

Deze twee plannen, de alarmregeling en het rampenplan, hebben tot doel een basis te bieden voor het optreden bij de bestrijding van een vliegtuigongeval op of in de onmiddellijke nabijheid van de luchthaven Schiphol. Voor een optimale bestrijding van een dergelijk ongeval is het noodzakelijk beide plannen op elkaar af te stemmen en eenduidige afspraken over te volgen procedures en werkwijzen te maken. Het rampenplan geeft dat ook aan.

Hiertoe heeft de gemeenteraad van Haarlemmermeer het College van Burgemeester en Wethouders verzocht om op basis van het in 1997 vastgestelde gemeentelijk rampenplan afspraken met Schiphol te maken over te volgen procedures en werkwijzen in het geval van een vliegtuigongeval op of in de onmiddellijke nabijheid van de luchthaven Schiphol. Deze afspraken zijn neergelegd in een afstemmingsovereenkomst. Deze overeenkomst is op 28 januari 1998 gesloten tussen de gemeente Haarlemmermeer en de luchthaven Schiphol.

In deze afstemmingsovereenkomst zijn de gegevens van de leidraad niet verwerkt omdat tijdens het opstellen de leidraad nog niet beschikbaar was. De burgemeester van Haarlemmermeer heeft op basis van dit gegeven besloten dat een rampbestrijdingsplan opgesteld dient te worden dat de afstemmingsovereenkomst vervangt en aansluit bij de leidraad. De regionale brandweer Amsterdam en omstreken is door hem hiermee belast. Naar verwachting van de regionale brandweer Amsterdam en omstreken zal het nieuwe rampbestrijdingsplan in het eerste kwartaal van 2000 operationeel zijn.

Reeds nu is voor de regio Amsterdam en omstreken door de regionale brandweer een rampbestrijdingsplan voor rampen en incidenten bij luchtvaartongevallen opgesteld voor het gehele grondgebied van de brandweerregio. De burgemeester van Haarlemmermeer heeft voor zijn grondgebied dit regionale rampbestrijdingsplan op 10 augustus jongstleden vastgesteld. Het plan moet zowel voorzien in het optreden bij ongevallen op en in de onmiddellijke omgeving van de luchthaven als in

het optreden bij vliegtuigongevallen elders op het grondgebied van de gemeente Haarlemmermeer. Bij deze laatste categorie valt te denken aan rampen als de Bijlmerramp en Lockerbie. Het rampbestrijdingsplan dat in het eerste kwartaal van 2000 operationeel wordt, zal in de plaats treden van het gedeelte van het op 10 augustus vastgestelde plan, dat voorziet in het optreden op of in de onmiddellijke omgeving van Schiphol.

#### *Regionale luchtvaartterreinen*

Er zijn drie regionale luchtvaartterreinen te onderscheiden, Groningen Airport Eelde (GAE), Maastricht Aachen Airport (MAA) en Rotterdam Airport (RA).

#### *Groningen Airport Eelde*

Voor GAE is door de regionale brandweer Drenthe een rampbestrijdingsplan opgesteld. Dit plan is op 23 februari 1998 door de burgemeester van Zuidlaren vastgesteld. Op 7 november 1997 is het plan in conceptversie met alle betrokken partijen getoetst. Het maatscenario 6 uit de leidraad dat van toepassing is op GAE wordt in het plan afgedekt. In het rampbestrijdingsplan is tevens de alarmregeling van Groningen Airport Eelde opgenomen. Deze alarmregeling is laatstelijk op 20 februari 1998 gewijzigd.

#### *Maastricht Aachen Airport*

Door de burgemeesters van Beek en Meerssen is op 14 oktober 1997 het intergemeentelijk rampbestrijdingsplan voor vliegtuigongevallen op MAA vastgesteld. Dit plan maakt gebruik van de processen voor bijvoorbeeld opschaling zoals vastgelegd in het in 1995 vastgestelde operationele basisplan van de regionale brandweer Zuid-Limburg. Het rampbestrijdingsplan is getoetst aan de leidraad (maatscenario 7). Daarbij is gebleken dat het plan aanpassing behoefde. Op 15 december jongstleden is het aangepaste rampbestrijdingsplan in werking getreden. De alarmregeling voor Maastricht Aachen Airport is voor het laatst op 1 mei 1998 gewijzigd.

#### *Rotterdam Airport*

De gemeenteraad van Rotterdam heeft op 14 maart 1991 het rampenplan vastgesteld. Bij het rampenplan is als supplement het Regionaal Operationeel Basisplan Rotterdam-Rijnmond opgenomen (ROBP). Het ROBP bestaat uit twee delen. Het eerste deel bevat algemene informatie van de gemeenten en diensten. Het tweede deel bevat circa 40 rampbestrijdingsplannen, waaronder dat voor Rotterdam Airport. Thans wordt aan de formele wijziging van het rampbestrijdingsplan overeenkomstig het gestelde in de leidraad met betrekking tot de geneeskundige hulpverlening nader vorm en inhoud gegeven. Het gesuggereerde maatscenario 6 uit de leidraad is als uitgangspunt genomen. De laatste wijziging van de alarmregeling voor Rotterdam Airport dateert van 1 oktober 1996.

#### *Militaire luchtvaartterreinen*

De diverse militaire luchtvaartterreinen verschillen qua aard en taakstelling. Zo zijn de vliegbases Leeuwarden en Volkel F-16 jachtvliegtuigbases, en is bijvoorbeeld Marinevliegbasis De Kooy een helikopterbasis met civiel medegebruik.

De calamiteitenregelingen zijn in de afgelopen tijd met de lokale civiele autoriteiten geëvalueerd en zo nodig aangepast aan de leidraad en aan het Voorschrift Brandweer. Er is een tiental militaire luchtvaartterreinen; militair luchtvaartterrein Deelen, Marinevliegbasis De Kooy, vliegbasis Eindhoven, vliegbasis Gilze en Rijen, vliegbasis Leeuwarden, vliegbasis Soesterberg, vliegbasis Twenthe, Marinevliegbasis Valkenburg, vliegbasis Volkel en vliegbasis Woensdrecht. Drie van deze velden kennen struc-

tureel civiel medegebruik. Voor De Kooy en Twenthe bleek dit medegebruik bepalend voor de keuze van het maatscenario, maar voor Eindhoven niet.

#### *Militair luchtvaartterrein Deelen*

De vliegtuigongevallenbestrijding op Deelen is geregeld in de voorlopige calamiteitenregeling militair luchtvaartterrein Deelen, oefenterrein Ginkelse Heide en Infanterie Schietkamp. De definitieve regeling zal in maart 1999 worden vastgesteld. In de voorlopige regeling is conform het voorstel in de leidraad gekozen voor maatscenario 5. Dit calamiteitenplan zal tevens fungeren als rampbestrijdingsplan.

#### *Marinevliegkamp De Kooy*

Voor het Marinevliegkamp De Kooy is op 15 januari 1998 het calamiteitenplan vastgesteld. Dit calamiteitenplan gaat uit van het in de leidraad voorgestelde maatscenario 4. Op 1 juli 1998 heeft de burgemeester van Den Helder de omvang van de organisatie in het rampbestrijdingsplan eveneens op maatscenario 4 van de leidraad vastgelegd. Inmiddels is het rampbestrijdingsplan in samenwerking tussen de betrokken civiele en militaire autoriteiten verder uitgewerkt. Het zal in het eerste kwartaal van 1999 worden vastgesteld.

#### *Vliegbasis Eindhoven*

Een herzien rampbestrijdingsplan is door de burgemeester van Eindhoven op 1 augustus 1997 vastgesteld. Dit rampbestrijdingsplan is gezien de datum niet afgestemd op de Leidraad. Wel is bij de vaststelling van het herziene plan rekening gehouden met de vastgestelde calamiteitenregeling van de vliegbasis Eindhoven. Voor de bepaling van het benodigde potentieel is rekening gehouden met het op 4 juni 1997 uitgebrachte rapport Voorbereiding op vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen. Een en ander komt overeen met maatscenario 7 van de leidraad. Het rampbestrijdingsplan wordt periodiek aangepast. De resultaten van een vergelijking van het vigerende rampbestrijdingsplan met de leidraad worden in de periodieke aanpassing in het voorjaar van 1999 verwerkt. De verwachting is dat, zolang maatscenario 7 als uitgangspunt dient, slechts enkele aanpassingen nodig zijn.

#### *Vliegbasis Gilze en Rijen*

Het rampbestrijdingsplan is op 1 december 1997 vastgesteld door de burgemeester. Het plan is gebaseerd het gebruik van de basis door helikopters. Het is achteraf getoetst aan de leidraad waarbij is uitgegaan van het voorgestelde maatscenario 2. Hetgeen is opgenomen in het rampbestrijdingsplan komt grotendeels overeen met de leidraad. Het calamiteitenplan van april 1997 van de vliegbasis is opgenomen als deelplan van het rampbestrijdingsplan. Aan actualisering van het calamiteitenplan wordt nog gewerkt.

#### *Vliegbasis Leeuwarden*

Op 2 juli 1998 is het rampbestrijdingsplan voor de vliegbasis Leeuwarden, vastgesteld. Daarbij is aangesloten op de structuur van het nieuwe calamiteiten- en rampenplan Leeuwarden. Het rampbestrijdingsplan is getoetst aan de leidraad, conform het voorgestelde maatscenario 1. Het op basis van die toets aangepaste rampbestrijdingsplan wordt voor de zomer van 1999 vastgesteld.

#### *Vliegbasis Soesterberg*

Op 19 mei 1998 heeft de burgemeester van Zeist het rampbestrijdingsplan Soesterberg vastgesteld. Het rampbestrijdingsplan bestaat uit een convenant tussen de gemeenten Zeist en Soesterberg, een alarmeringsregeling en de calamiteitenregeling van de vliegbasis. Het rampbestrijdings-

plan is toegevoegd aan het rampenplan van de gemeente Zeist als zijnde de uitwerking van het desbetreffende onderdeel van het rampenplan. Voor de vliegbasis Soesterberg is uitgegaan van het maatscenario 5, conform het voorstel in de leidraad. In verband met het steeds vaker voorkomen van grotere toestellen ligt het voor de hand dat in de nabije toekomst wordt uitgegaan van maatscenario 6.

#### *Vliegbasis Twenthe*

Het rampbestrijdingsplan vliegbasis Twenthe is door de burgemeesters van Enschede en Weerselo op 10 december 1997 vastgesteld. In het rampbestrijdingsplan is de calamiteitenregeling van de vliegbasis opgenomen. De leidraad is grotendeels verwerkt in het plan, conform het voorgestelde maatscenario 6. Op korte termijn zal de leidraad definitief in het rampbestrijdingsplan worden verwerkt.

#### *Marinevliegbasis Valkenburg*

De burgemeesters van Valkenburg en Katwijk hebben het rampbestrijdingsplan voor Marinekamp Valkenburg vastgesteld op respectievelijk 10 februari en 5 september 1997. De burgemeester van Wassenaar heeft het rampbestrijdingsplan niet vastgesteld omdat een herziene versie in voorbereiding is. Over de leiding en de coördinatie bij de bestrijding van calamiteiten op Valkenburg hebben de drie gemeenten een convenant gesloten. Een toets aan de leidraad, conform maatscenario 5, heeft bij de drie gemeenten tot de conclusie geleid dat het rampbestrijdingsplan aanpassing en aanvulling behoeft. Een nieuwe versie van het plan is op 5 augustus 1998 vastgesteld. In juni 1998 is een met de leidraad in overeenstemming zijnde calamiteitenregeling vastgesteld.

#### *Vliegbasis Volkel*

Door de burgemeester van Uden is op 1 september 1997 het rampbestrijdingsplan vliegbasis Volkel vastgesteld. Het plan is afgestemd op het calamiteitenplan van de vliegbasis. In de leidraad is voor de vliegbasis maatscenario 1 voorgesteld. Aan de voorwaarden zoals gesteld ten aanzien van dit maatscenario kan worden voldaan. Op grond van incidenteel gebruik van de basis door Herculesvliegtuigen heeft de burgemeester besloten planmatig uit te gaan van een situatie die overeenkomt met maatscenario 5 en dit is in de plannen opgenomen.

#### *Vliegbasis Woensdrecht*

Het huidige rampbestrijdingsplan vliegbasis Woensdrecht is vastgesteld op 24 december 1996. In dit plan is tevens de calamiteitenregeling van de vliegbasis opgenomen. Mede op basis van de gegevens van de leidraad, conform het voorgestelde maatscenario 1, is het rampbestrijdingsplan herzien. De bijstelling van het rampbestrijdingsplan is op 24 december jongstleden gereed gekomen. Daarbij is het in het huidige rampbestrijdingsplan opgenomen worst-case scenario met 40 inzittenden gehandhaafd. Dit op grond van incidentele landingen van grotere vliegtuigen dan voorzien in het maatscenario 1.

### **Aandachtspunten**

Uit het bovenstaande blijkt door betrokken partijen de nodige inspanningen te zijn en worden verricht om de voorbereiding op vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen op een hoger plan te krijgen. Op vele terreinen is dan ook waarneembaar voortgang geboekt. Evenwel zijn in het proces van verbetering van de voorbereiding enkele aandachtsgebieden naar voren gekomen. Het betreft daarbij in het bijzonder de capaciteit van de geneeskundige hulpverlening en het multidisciplinair en op bestuurlijk niveau beoefenen van het samenstel van plannen mede in relatie tot de aansluiting van de Brandweerregeling Burgerluchtvaart-



terreinen op de Wet rampen en zware ongevallen. Met name het punt van de geneeskundige capaciteit vraagt bijzondere aandacht, zeker omdat het er bij ongevallen om gaat de slachtoffers zodanig te behandelen dat het letselbeeld en de toestand van de patiënt niet verergert. Hieronder ga ik op de aandachtspunten in.

### *Geneeskundig*

In het rapport Voorbereiding op vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen werd geconcludeerd dat in Nederland nog geen algemeen geaccepteerd maatscenario voor vliegtuigongevallen bestond. In een dergelijk maatscenario wordt naast een indicatie van de benodigde blus- en redcapaciteit ook een indicatie van de benodigde geneeskundige capaciteit gegeven. De in het kader van de Leidraad ontwikkelde maatscenario's geven aan welke aantallen geneeskundige combinaties en ambulances bij welk soort vliegtuigongeval nodig zijn op basis van het verwachte aantal gewonden en de ernst van de verwondingen. Een onderscheid wordt gemaakt tussen T1, T2 en T3 slachtoffers. Het betreft respectievelijk zwaar-, middelzwaar- en lichtgewonden. Bij de geneeskundige hulpverlening is het eerste uur na het ongeval, het zogenoemde «golden hour», met name voor de zwaargewonde slachtoffers van wezenlijk belang. Indien bijvoorbeeld de zwaargewonde slachtoffers (T1) binnen een uur na het ongeval niet in een ziekenhuis worden geholpen, zal een groot deel daarvan overlijden. Voor de middelzwaar gewonde slachtoffers (T2) is de tijdsdruk minder groot. Als deze binnen zes uur niet zijn geholpen verslechtert hun situatie dusdanig dat zij als zwaargewonde slachtoffers moeten worden beschouwd. De situatie van de lichtgewonden (T3) zal over het algemeen niet aanzienlijk verslechteren. De aard van hun verwondingen is dusdanig dat zij op het rampterrein zelf opgevangen kunnen worden en niet voor verdere behandeling naar een ziekenhuis hoeven te worden vervoerd. De benodigde geneeskundige capaciteit is dus te splitsen in enerzijds de capaciteit met betrekking tot de eerste opvang en verzorging op het rampterrein en de vervoerscapaciteit richting ziekenhuizen. Anderzijds betreft het de capaciteit in de tweedelijnszorg, met name het aantal beschikbare ziekenhuisbedden van kwalitatief hoog niveau (intensive care). De diverse benodigde capaciteiten zijn afhankelijk van het aantal slachtoffers en de aard van hun verwondingen.

De medische hulpverleningscapaciteit in Nederland, waaronder die van de instellingen voor spoedeisende medische hulpverlening, is toegesneden op de behoefte aan zorg onder normale omstandigheden. De financiering, die – anders dan voor de andere hulpverleningsdiensten – voor het grootste gedeelte ten laste van premiemiddelen komt, is ook op normale omstandigheden gebaseerd. De capaciteit van bijvoorbeeld ambulancevervoer en intensive care faciliteiten in de onderscheiden regio's voor ambulance- en ziekenhuiszorg is daarom niet altijd berekend op het aantal gewonden waarvan in de maatscenario's voor vliegtuigongevallen wordt uitgegaan. Bij een aantal luchthavens, onder andere Schiphol, Maastricht Aachen Airport, de vliegbasis Twenthe en de vliegbasis Soesterberg, is dit het geval. Dit kan overigens ook bij andere grote rampen dan vliegtuigongevallen voorkomen.

Bij rampenbestrijding wordt dan ook uitgegaan van opschaling en wederzijdse bijstand. Dit houdt in dat, indien een grotere capaciteit gewenst is dan in enige regio beschikbaar, omliggende ambulance-diensten en verderafgelegen ziekenhuizen bijstand en capaciteit kunnen en zullen leveren. Een complicerende factor hierbij is dat een groot-schalige oefening waarbij dit getest zou kunnen worden veel capaciteit uit de andere regio's onttrekt.

Meer in het bijzonder met betrekking tot de vervoerscapaciteit en de eerste opvang en verzorging op het rampterrein het volgende. Het aantal ambulances in een regio wordt bepaald aan de hand van de vraag naar besteld vervoer in normale (niet-ramp-)omstandigheden en aan de hand van de eis dat in spoedgevallen binnen 15 minuten na de opdracht van de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA) de eerste ambulance ter plaatse is. Dit geldt ook voor de regio's waarin de hierboven genoemde luchtvaartterreinen zijn gelegen. Indien op enig moment een tekort aan ambulances ontstaat zal een beroep worden gedaan op naburige CPA's om de dichtstbijzijnde ambulancebijstand te mobiliseren. Dit geldt voor zowel de hulpverlening ter plaatse als het transport van de gewonden naar de ziekenhuizen. Op enig moment kunnen er echter onder omstandigheden met veel gewonden ook met bijstand uit naburige regio's gedurende enige tijd te weinig ambulances beschikbaar zijn.

Om onder meer dit knelpunt – het gat in de opschaling van de geneeskundige hulpverlening – op te kunnen vangen is het concept van de geneeskundige combinatie ontwikkeld en zijn door mij ter ondersteuning daarvan uitrustingen beschikbaar gesteld. Geneeskundige combinaties zijn samenwerkingsverbanden van artsen, verpleegkundigen en ambulancehulpverleners, ondersteund door vrijwilligers van het Rode Kruis. Een combinatie kan grote aantallen gewonden op de plaats van het ongeval stabiliseren alvorens de gewonden naar de ziekenhuizen worden vervoerd. Door de inzet van één of meer geneeskundige combinaties in samenhang met een goede triage kan in een rampsituatie de acute vraag naar ambulancevervoer worden verminderd. Het vervoersaanbod van gewonden kan daarmee immers in de tijd worden gereguleerd. De opkomsttijd van een complete geneeskundige combinatie binnen de eigen regio is maximaal een uur.

Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders de organisatie van de geneeskundige hulpverlening dusdanig vorm te geven dat met de beschikbare geneeskundige capaciteit, eventueel aangevuld met bijstand vanuit naburige regio's, op een zo groot mogelijk aantal slachtoffers kan worden voorbereid. Het is uiteindelijk aan het lokaal bestuur om de afweging te maken of het niveau van voorbereiding hoog genoeg is in relatie tot de aanwezige risico's of dat extra inspanningen nodig zijn.

### *Oefenverplichting*

De exploitant van grotere burgerluchtvaartterreinen heeft de verplichting tot het houden van een tweejaarlijkse praktische oefening van de alarmregeling om de bruikbaarheid daarvan te toetsen. Deze verplichting ingevolge het op 7 december 1944 gesloten Verdrag van Chicago inzake de internationale luchtvaart, is opgenomen in de Brandweerregeling Burgerluchtvaartterreinen. Voor de exploitanten van de militaire luchtvaartterreinen (de commandanten) geldt een soortgelijke verplichting waarbij gestreefd wordt naar het houden van een grootschalige, interdisciplinaire oefening per jaar. In mijn brief van 2 juni 1997 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 000 VII, nr. 36) heb ik u toegezegd na te gaan hoe deelname van de gemeentelijke dan wel regionale besturen en hulpverleningsdiensten aan de praktische oefeningen wettelijk vorm gegeven kan worden.

Op basis van de Wet rampen en zware ongevallen hebben burgemeester en wethouders een algemene oefenverplichting. Onder gelding van artikel 2 dienen burgemeester en wethouders het houden van oefeningen die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van rampen en zware ongevallen te bevorderen. De Brandweerregeling Burgerluchtvaartterreinen schrijft voor dat diensten en organisaties als de gemeentelijke en regionale hulpverleningsdiensten en gemeentebesturen door de

luchthavenexploitant bij de uitvoering en evaluatie van de praktische oefeningen moeten worden betrokken. Een soortgelijke verplichting bestaat voor de exploitanten van de militaire velden. Deze (algemene) wettelijke verplichtingen blijken echter onvoldoende te leiden tot het gezamenlijk opstellen van oefenprogramma's en het gezamenlijk ontwikkelen van oefenbeleid. Een meer toegespitste wettelijke verplichting is noodzakelijk.

### **Conclusies en verdere aanpak**

Geconcludeerd kan worden dat vooruitgang is geboekt. Er is sprake van bewustwording van de complexiteit die samenhangt met voorbereiding op vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen. De samenwerking tussen de betrokken instanties is op een hoger niveau gebracht. Nieuwe rampbestrijdingsplannen zijn tot stand gekomen en aan de nadere uitwerking en detaillering van de plannen wordt gewerkt. Ik constateer dat de inspanningen van rijkszijde om het proces op gang te brengen hun vruchten hebben afgeworpen. De bewaking van de voortgang van de verdere detaillering van de plannen en het oordeel over de kwaliteit daarvan zijn in handen van de daartoe verantwoordelijken. Ik zal de commissarissen der Koningin in de provincies verzoeken mij op gezette tijden te rapporteren over de voortgang. Op deze wijze is uitvoering gegeven aan de motie Zijlstra waarin de regering wordt verzocht de nodige maatregelen te nemen zodat de rampenbestrijding op de Nederlandse vliegvelden kan worden verbeterd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 814, nr. 8). Het is nu aan de staande organisatie om het proces van verbetering van de voorbereiding op vliegtuigongevallen in beweging te houden.

Op een drietal punten zal ik echter nog additionele inspanningen verrichten. Deze punten zijn naar voren gekomen uit de reeds eerder in deze brief gememoreerde bezoeken van de werkgroep en de rapportages van de commissarissen der Koningin met betrekking tot de stand van zaken van de voorbereiding op vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen. De bezoeken van de werkgroep hebben plaatsgehad in de periode van medio tot eind 1998. De meeste rapportages van de commissarissen der Koningin zijn mij toegezonden in de maanden juni en juli van het afgelopen jaar. De additionele inspanningen betreffen de voorbereiding op vliegtuigongevallen op de luchthaven Schiphol en de aandachtspunten van de geneeskundige hulpverlening en de oefenverplichting.

Gezien het nationale karakter van de luchthaven Schiphol acht ik het wenselijk het proces van verbetering aldaar te versnellen. Allereerst ben ik voornemens een breed bestuurlijk overleg te entameren omtrent dit onderwerp. Voor dit overleg met mij worden de burgemeester van Haarlemmermeer, de voorzitter van het dagelijks bestuur van de regionale brandweer Amsterdam en omstreken, de commissaris der Koningin in de provincie Noord-Holland en de president-directeur van Amsterdam Airport Schiphol uitgenodigd. Doel van dit overleg is te bezien hoe de onderlinge samenwerking en coördinatie verder kunnen worden versterkt. Daarnaast heb ik het initiatief genomen om met behulp van door mij in te zetten extra capaciteit het opstellen en beoefenen van een rampbestrijdingsplan voor vliegtuigongevallen op Schiphol te bevorderen. Ik ga er van uit dat het met deze extra inspanning mogelijk moet zijn het rampbestrijdingsplan eerder dan het eerste kwartaal van 2000 operationeel te hebben. Wellicht ten overvloede zij hierbij aangetekend dat het opstellen en vaststellen van het rampbestrijdingsplan een verantwoordelijkheid is en blijft van de burgemeester van Haarlemmermeer.

Zoals eerder aangegeven is de medische hulpverleningscapaciteit in Nederland toegesneden op de behoefte aan zorg onder normale omstandigheden. Indien onder andere in het kader van rampbestrijding een grotere capaciteit gewenst is dan in enige regio beschikbaar, dan leveren omliggende ambulancediensten en verderafgelegen ziekenhuizen bijstand en capaciteit. Dit systeem van bijstand in combinatie met de inzet van de geneeskundige combinatie zorgt voor een aanzienlijke vergroting van de basis medische hulpverleningscapaciteit van een regio.

Er zijn echter indicaties, onder andere naar voren gekomen tijdens de bezoeken van de landelijke werkgroep aan de luchtvaartterreinen, dat er voor een aantal regio's, waarbinnen luchtvaartterreinen zijn gelegen, met betrekking tot de medische hulpverlening ook met bijstand van naburige regio's en inzet van geneeskundige combinaties capaciteitsproblemen bestaan. Alvorens een beeld over de orde en grootte van de problemen te kunnen geven is het van belang om onderzoek te doen naar de aanwezige capaciteit, inclusief mogelijkheden van opschaling, in relatie met de omvang van een mogelijk grootschalig ongeval. Ik zal dan ook een interdepartementale werkgroep instellen die dit nader zal onderzoeken. Bij dit onderzoek wordt tevens bezien hoe kan worden omgegaan met de reeds eerder door mij aangegeven complicerende factor dat het in de praktijk testen van bijstandsverlening door naburige regio's veel capaciteit uit de regio's onttrekt. De werkgroep zal de gegevens die in het kader van het Project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen naar voren zijn gekomen bij haar werkzaamheden betrekken. In de loop van 1999 zal ik u over de resultaten van het onderzoek informeren.

Met betrekking tot een meer toegespitste wettelijke oefenverplichting voor vliegtuigongevallen het volgende. In het kader van de implementatie van de Seveso II-richtlijn heb ik u een voorstel tot wijziging van de Wet rampen en zware ongevallen toegezonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 972, nrs. 1-2). Één van de wijzigingen behelst het opnemen van een bepaling die het mogelijk maakt door middel van een algemene maatregel van bestuur categorieën van rampen en zware ongevallen aan te wijzen waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. Bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur worden in ieder geval ook regels gesteld omtrent het periodiek beproeven en actualiseren van het rampbestrijdingsplan.

Het ligt in de rede voor het verplicht stellen van het beoefenen van rampbestrijdingsplannen inzake vliegtuigongevallen in relatie tot de bruikbaarheidsdoefening van de exploitant (zowel civiel als militair) aansluiting te zoeken bij de voorgestelde nieuwe bepaling in de Wet rampen en zware ongevallen. Deze nieuwe bepaling biedt daartoe voldoende basis. Een algemene maatregel van bestuur als bovenbedoeld wordt daartoe dan ook door mij uitgewerkt. Daarbij wordt tevens bezien of en in hoeverre de Brandweerregeling Burgerluchtvaartterreinen en het Voorschrift brandweer voor de militaire velden in relatie tot die algemene maatregel van bestuur aanpassing behoeven. Ik streef er naar deze nieuwe algemene maatregel van bestuur op 1 januari 2000 in werking te laten treden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. M. de Vries

**Uitgevoerde en reeds nu voorgenomen gezamenlijke oefeningen per luchtvaartterrein**

Luchtvaartterrein	Aantal oefeningen 1997	Aantal oefeningen 1998	Aantal oefeningen 1999
Schiphol (AAS)	1	1	1
Beek (MAA)	3	2	3
Eelde (GAE)	2	1	1
Rotterdam (RA)	1	–	1
Den Helder (De Kooy)	4	1	2
Twenthe	2	1	1
Eindhoven (EA)	3	3	3
Gilzen-Rijen	2	1	1
Leeuwarden	1	1	1
Soesterberg	2	2	3
Valkenburg	2	2	1
Volkel	2	1	4
Woensdrecht	1	–	1
Deelen	2	1	2