

Vergaderjaar 2002–2003

**28 644**

## **Wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen in verband met de bevordering van de kwaliteit van de rampenbestrijding door middel van een planmatige aanpak en de aanscherping van het provinciale toezicht en tot wijziging van de Wet ambulancevervoer (Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN**

##### **1.1 Inleiding**

De afgelopen jaren is Nederland opgeschrikt door een aantal ernstige rampen en zware ongevallen. Uit onderzoek naar deze rampen en zware ongevallen bleek dat de (voorbereiding op de) rampenbestrijding verbetering behoeft. Als gevolg daarvan zijn in de beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004, «De veiligheidsketen gesmeed»<sup>1</sup> de kabinetsstandpunten naar aanleiding van de Vuurwerkkramp en de Nieuwjaarsbrand<sup>2</sup> en de reactie van het kabinet op het rapport van de Algemene Rekenkamer<sup>3</sup> over de voorbereiding op de rampenbestrijding een aantal maatregelen ter verbetering van de (voorbereiding op de) rampenbestrijding aangekondigd. Deze wet tot wijziging van de Wet rampen en zware ongevallen, de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen (Wghr) vormt een uitwerking van deze maatregelen. Daarnaast wordt de Wet ambulancevervoer om technische redenen gewijzigd in verband met de wijzigingen in de Wghr.

Rampenbestrijding heeft betrekking op het voorkomen en beperken van risico's, de voorbereiding op de bestrijding van rampen, de daadwerkelijke bestrijding zelf en de nazorg. Er zijn bij de rampenbestrijding vele actoren betrokken, zoals de brandweer en andere gemeentelijke diensten, de geneeskundige hulpverleningsdiensten en de politie, die ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid een bijdrage moeten leveren aan de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. Door de betrokkenheid van zoveel actoren is het voorbereiden op en het afstemmen van de uitvoering van de taken op het terrein van de rampenbestrijding complex en weerbarstig. Integrale besluitvorming en goede samenwerking zijn hiervoor van cruciaal belang.

De verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding ligt primair bij de gemeentebesturen. Gemeenten worden bij uitstek in staat geacht om een

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 956, nrs. 1–2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20 en 27 575, nr. 5.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 795, nrs. 1–2.

samenhangend veiligheidsbeleid vast te stellen, de aanwezige risico's te beoordelen en daarvoor passende maatregelen te treffen. Gemeenten kennen immers de plaatselijke situatie als geen ander. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beheer over de brandweer en voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en al wat daarmee samenhangt. Met de voorbereiding van de rampenbestrijding binnen de gemeenten is het college van burgemeesters en wethouders belast. In dit kader stelt de gemeenteraad een rampenplan vast en stelt de burgemeester voor elke naar plaats, aard en gevolgen voorzienbare ramp of zwaar ongeval een rampbestrijdingsplan vast. Gemeenten hebben tevens belangrijke bevoegdheden op het terrein van pro-actie en preventie (verlening van bouw-, milieu- en gebruiksvergunningen en de controle daarop).

Veiligheidsproblemen overstijgen echter dikwijls het gebied van de afzonderlijke gemeenten. Ook de voorbereiding op de rampenbestrijding dient derhalve in groter verband te worden aangepakt. Op grond van de Brandweerwet 1985 wijzen gedeputeerde staten daarom gemeenten aan om een gemeenschappelijke regeling te treffen, waarbij een regionale brandweer wordt ingesteld.

De provincie heeft toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen. De provincie heeft met betrekking tot de voorbereiding dus een toetsende rol en is een belangrijke schakel tussen gemeenten en het rijk.

Het rijk is verantwoordelijk voor het systeem van rampenbestrijding als zodanig. Dat wil zeggen dat het rijk de noodzakelijke randvoorwaarden schept opdat alle verantwoordelijke besturen en diensten in samenhang hun taken kunnen uitoefenen. Zo zorgt het rijk voor de betreffende wet- en regelgeving. Tevens toetst het rijk de kwaliteit van de rampbestrijdingsketen, financiert een gedeelte van de kosten en treft het aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden, zoals verbindingen, het waarschuwingssysteem (sirenenet) en het benodigde materieel.

Overigens wordt in dit verband nog opgemerkt dat een voorstel voor een Kaderwet Tunnelveiligheid in voorbereiding is. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt daarop niet vooruitgelopen.

## **1.2 Tekortkomingen**

De hiervoor bedoelde onderzoeken naar aanleiding van enkele recente rampen en zware ongevallen in Nederland hebben een aantal lacunes aan het licht gebracht die met name betrekking hebben op de voorbereiding op de rampenbestrijding. Daarbij zijn de volgende conclusies getrokken:

1. De *inhoudelijke samenhang* met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding ontbreekt:
  - er is onvoldoende samenhang tussen het beleid om risico's te voorkomen en te beperken;
  - de opbouw van de gemeentelijke en regionale rampenbestrijdingsorganisatie is niet voldoende afgestemd op de aanwezige risico's;
  - aan de planvorming (rampenplan en rampbestrijdingsplan) gaat sporadisch een risico-inventarisatie vooraf. Hierdoor vindt onvoldoende een gestructureerde voorbereiding plaats op rampen en zware ongevallen.
2. De *organisatorische en bestuurlijke samenhang* is onvoldoende:
  - er is onvoldoende afstemming tussen de verschillende verantwoordelijke besturen (van de brandweerregio, de geneeskundige regio en de politieregio);
  - de te onderscheiden diensten zijn vooral gericht op de eigen taken

- (monodisciplinaire benadering) en hebben te weinig oog voor (de afstemming op) de taken van de andere betrokken diensten (multidisciplinaire benadering). De regionale brandweer, die het voortouw heeft bij de coördinatie van de voorbereiding van de organisatie van de rampenbestrijding, is nog teveel op brandweertaken georiënteerd. De rampenbestrijding functioneert daarmee niet als één samenhangende organisatie;
- er is onvoldoende zicht op de voorbereiding op de rampenbestrijding bij zowel gemeenten (en dus de gemeentelijke diensten), de regio en de provincie;
  - er is te weinig afstemming met andere betrokken organisaties;
  - de politie is onvoldoende betrokken bij het proces tot versterking van de rampenbestrijding.
3. Het ontbreekt aan *inzicht in de kwaliteit en de voortgang van de opbouw* van de rampenbestrijding. Daardoor spreken besturen elkaar onvoldoende aan op hun verantwoordelijkheden:
- onduidelijk is bijvoorbeeld welke informatie de provincie nodig heeft van gemeenten en regio's om haar toezichthoudende rol te vervullen;
  - de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onvoldoende gestructureerde informatie en kent de bestaande knelpunten niet goed genoeg om zijn beleid tijdig en op de juiste punten te kunnen bijsturen;
  - er vindt geen gestructureerde informatieverzameling plaats door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en niet duidelijk is geformuleerd aan welke informatie behoefte bestaat.
  - de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft daardoor geen inzicht in de mate waarin de provincies en gemeenten in staat zijn hun taken uit te voeren met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp.
  - mede gelet op bovenstaande knelpunten kan de minister respectievelijk staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn systeemverantwoordelijkheid voor de rampenbestrijdingsorganisatie onvoldoende waarmaken.

### 1.3 Oplossingsrichtingen

Deze lacunes en tekortkomingen in de rampenbestrijding waren in hoofdlijnen in 1999, ten tijde van de totstandkoming van de beleidsnota rampenbestrijding, reeds bekend en zijn in de rapportages van de Commissie Onderzoek Vuurwerkrampe, Commissie Alders, de Algemene Rekenkamer en de kabinetsstandpunten op deze rapporten nogmaals bevestigd.

Als oplossingsrichtingen voor de knelpunten worden in de beleidsnota en in het kabinetsstandpunt de oplossingen gezocht in:

1. het verder versterken van de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding;
2. het verder versterken van de organisatorische en bestuurlijke coördinatie ten behoeve van een integrale aanpak;
3. het verbeteren van het kwaliteits- en toezichtsarrangement rampenbestrijding.

Teneinde de bovenstaande oplossingsrichtingen te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat enkele wijzigingen in de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo), de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverle-

ning bij rampen (Wghr) worden aangebracht. Deze hierna aan te duiden aanpassingen worden in de volgende hoofdstukken nader toegelicht:

- a. de planvorming dient gebaseerd te zijn op risico-inventarisaties;
- b. de cyclus van vaststelling, toetsing en wijziging/actualisering van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen is in de wet opgenomen;
- c. de regionale brandweer dient afspraken te maken met de besturen van de GHOR<sup>1</sup> en de politieregio over hun inzet en capaciteit en deze vast te leggen in een multidisciplinair beheersplan;
- d. dit beheersplan wordt per discipline (brandweer, GHOR, politie) in monodisciplinaire organisatieplannen uitgewerkt;
- e. het beheersplan dient alle schakels van de veiligheidsketen te omvatten (integrale benadering);
- f. de beheersplannen worden getoetst door de provincies, die tevens aangescherpte bevoegdheden krijgen met betrekking tot rampenplannen en rampbestrijdingsplannen;
- g. de grenzen van de territoriale samenwerkingsgebieden met betrekking tot de brandweer, de GHOR en de politie dienen zoveel mogelijk congruent te zijn en worden wettelijk vastgesteld;
- h. de rol van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid wordt aangescherpt.

Bij de uitwerking van de bovenstaande punten gelden bepaalde uitgangspunten. Zo is het bestaande bestuurlijke stelsel niet ter discussie gesteld. Hieromtrent is een adviesaanvraag bij de Raad voor het Openbaar Bestuur ingediend die daarover in de loop van 2002 advies zal uitbrengen. Een discussie over het bestuurlijke stelsel is in het onderhavige wetsontwerp derhalve niet aan de orde.

De rol van de gemeenteraad en provinciale staten bij de voorbereiding op de rampenbestrijding moest worden vergroot. Daarbij dient binnen afzienbare termijn een samenhangend stelsel van (materieële) kwaliteitsnormen beschikbaar te komen aan de hand waarvan de voorbereiding op de rampenbestrijding kan worden beoordeeld. Tot slot dient een eenduidige (inhoudelijke) relatie tussen beheersplan, organisatieplan en bestuurlijke rapportage door de wetwijzigingen te worden verzekerd.

## HOOFDSTUK 2 TERRITORIALE CONGRUENTIE

### 2.1. Noodzaak van een congruente territoriale gebiedsindeling

Een adequate bestrijding van rampen staat of valt met een gecoördineerde aanpak van de rampenbestrijding. Eenduidige bestuurlijke aansturing, zowel bij de daadwerkelijke bestrijding van rampen en zware ongevallen als bij de voorbereiding daarop, is daarvoor nadrukkelijk een voorwaarde.

De totstandkoming van de congruente gebiedsindelingen van de brandweerregio's, de regio's voor de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (verder: GHOR-regio's) en de politieregio's is een belangrijke bestuurlijk-organisatorische voorwaarde om deze samenwerking te realiseren en past in het bredere proces tot versterking van de rampenbestrijding.

In diverse beleidsstukken is het streven om te komen tot congruente veiligheidsregio's aangekondigd. In de beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004, «De keten gesmeed»<sup>2</sup>, is het traject daartoe nader uitgewerkt. Bij de totstandkoming van congruente gebiedsindelingen zijn twee fasen te onderscheiden. In de eerste fase – die bijna een jaar geleden is gestart – is van de provincies en de betrokken regio's een gezamenlijke inspanning gevraagd om zelfstandig tot congruente gebiedsindelingen te komen. In de tweede fase wordt de aldus tot stand gekomen gebiedsindeling wette-

<sup>1</sup> GHOR staat voor: geneeskundige hulpverlening bij zware ongevallen en rampen.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 956, nr. 1–2.

lijk vastgelegd. Wijzigingen in de alsdan vastgestelde gebiedsindeling zijn slechts mogelijk indien dat noodzakelijk is voor een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van de werkzaamheden ter voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding in brede zin.

Tijdens de behandeling van voornoemde beleidsnota door de Tweede Kamer<sup>1</sup> is geconstateerd dat het proces van vermindering van de operationele complexiteit door het op elkaar afstemmen van de onderscheiden regio's in het veld breed wordt gedragen. De commissarissen van de Koningin zijn uitgenodigd om met nadruk een rol te spelen in dit proces.

Als regel is gesteld dat de gebiedsindeling voor de brandweerregio's en de GHOR-regio's wordt afgestemd op de indeling van gemeenten in politieregio's. Uitzonderingen daarop zijn mogelijk, maar dan moet wel duidelijk zijn aangetoond dat afwijking noodzakelijk is. Er moet dan expliciet worden aangetoond dat het belang van de inzet van de (regionale) brandweer bij de rampenbestrijding en de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen aanzienlijk beter is gewaarborgd in een niet-congruente regio. Daarbij moet de interregionale en de interprovinciale samenwerking expliciet worden gewaarborgd. Deze twee voorwaarden zijn opgenomen in een brief die aan de provincies is gestuurd. De commissarissen van de Koningin hebben tot taak de congruente regiovorming met hun kennis van de regio te stimuleren. Een dergelijk belangrijk proces moet een wettelijke basis krijgen, zo is tijdens de parlementaire behandeling aan de orde gekomen.

Ook de commissie tot onderzoek van de cafébrand in Volendam constateerde dat de gemeente en de hulpverleningsdiensten niet adequaat waren voorbereid op hun taken in het kader van de rampenbestrijding. De commissie onderstreepte de noodzaak voor een congruente regio-indeling. Alleen met congruente regiogrenzen kan de kwaliteit en de multidisciplinaire coördinatie goed worden vormgegeven, aldus de commissie. De commissie constateerde dat er een voortschrijdende noodzaak is van professionalisering en een noodzaak van een grotere flexibelere organisatie waarin ruimte is om een continue bezetting van voldoende deskundigheid te waarborgen. De commissie gaf aan dat de noodzaak om samen te werken zich niet alleen voordoet in kleine gemeenten, maar dat ook steeds meer middelgrote gemeenten ervaren dat de omvang van hun apparaten onvoldoende is. De commissie noemt dit de behoefte aan regionalisering van onderop. De conclusie van de commissie om het proces van territoriale congruentie voort te zetten sluit ook aan bij de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de voorbereiding op de Rampenbestrijding<sup>2</sup>. De Algemene Rekenkamer bericht dat 70% van de gemeenten aangeeft mogelijke rampen en zware ongevallen niet zelfstandig te kunnen bestrijden. Van de gemeenten acht 18% zich zelfs niet in staat om in samenwerking met de regio de aanwezige risico's te kunnen beheersen.

In de kabinetsstandpunten naar aanleiding van de Vuurwerkcramp en de Cafébrand Nieuwjaarsnacht is aandacht besteed aan het bereiken van congruentie tussen brandweerregio's, GHOR-regio's en politieregio's<sup>3</sup>. Territoriale congruentie is een noodzakelijke voorwaarde om de gecoördineerde, multidisciplinaire samenwerking te bevorderen. Tevens leidt een congruente indeling van de hulpverleningsregio's tot meer effectieve en meer doelmatige inzet van kennis en kunde waardoor de voorbereiding op de rampenbestrijding tevens (kosten-) effectiever en efficiënter zal kunnen plaatsvinden.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 956, nr. 4.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 795, nrs. 1–2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20 en 27 575, nr. 5.

## **2.2. Ontwikkeling tot een congruente territoriale gebiedsindeling**

### *2.2.1. De huidige bevoegdhedenstructuur*

De brandweerregio's en de GHOR-regio's vinden hun basis in de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen (Wghr). Op grond van het huidige artikel 3 van de Brandweerwet 1985 wijzen gedeputeerde staten van iedere provincie de gemeenten aan waarvan de besturen een gemeenschappelijke regeling moeten treffen voor een doelmatige brandweezorg en rampenbestrijding (de regionale brandweer). Op grond van de huidige artikelen 5 en 6 van de Wghr wijzen provinciale staten van iedere provincie de gemeenten aan die een gemeenschappelijke regeling moeten treffen voor een doelmatige geneeskundige hulpverlening op de schaal van de brandweerregio's. Van de aansluiting bij de brandweerregio's kan slechts worden afgeweken indien dit bijzonder is aangewezen voor de doelmatige georganiseerde en gecoördineerde hulpverlening. Ook op grond van het bepaalde in artikel 2 en volgende van de Wet gemeenschappelijke regelingen dient de provincie (in casu provinciale staten) te bevorderen dat zoveel mogelijk regelingen binnen de door de provincie vastgestelde samenwerkingsgebieden worden gebundeld en geïntegreerd. Alhoewel er inmiddels een grote mate van overeenstemming bestaat tussen de betrokken besturen en diensten over de voordelen van een congruente indeling, is die tot voor kort onvoldoende van de grond gekomen.

De indeling van de politieregio's is geregeld op grond van artikel 21 van de Politiewet 1993. Het Nederlandse grondgebied kent 25 politieregio's, waarvan de precieze indeling is vastgesteld in een de bij de Politiewet 1993 behorende bijlage. Deze bijlage kan op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gewijzigd. Het aantal politieregio's is dus bij wet vastgesteld, terwijl de exacte gebiedsindeling bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald. In hoofdstuk V van de Politiewet 1993 wordt de inrichting van het bestuur van de politieregio en de bevoegdhedenverdeling geregeld. De korpschef (vgl. de regionale brandweercommandant) wordt benoemd bij Koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Minister van Justitie. De regionale politiekorpsen zijn dus geen gemeenschappelijke regelingen maar hebben een eigen wettelijke bestuursstructuur. Zij hebben daarmee een ander karakter dan de regionale brandweren en de geneeskundige hulpverleningsregio's. Laatstgenoemden zijn immers wel gebaseerd op gemeenschappelijke regelingen.

### *2.2.2. De nieuwe bevoegdhedenstructuur*

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld om de congruente gebiedsindeling wettelijk voor te schrijven en de exacte gebiedsindeling niet langer door de provincie (gedeputeerd onderscheidenlijk provinciale staten) te laten vaststellen, maar deze bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Bij de voorbereiding van deze algemene maatregel van bestuur zal worden bekeken of er gegronde redenen zijn om van de regio-indeling van de politie af te wijken. De wet bevat het hiervoor geldende criterium (zie ook paragraaf 2.3).

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die bij de algemene maatregel van bestuur zijn ingedeeld in een regio zijn verplicht om een gemeenschappelijke regeling aan te gaan voor de regionale brandweezorg en rampenbestrijding en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

Voornoemde opzet voorkomt ook voor de toekomst dat in een eenmaal bereikte congruente gebiedsindeling lichtvaardig wijzigingen worden aangebracht. Immers, alhoewel op dit moment door de provincies, regionale besturen en gemeenten volop activiteiten worden ondernomen om te komen tot een congruente gebiedsindeling, bestaat daarmee geen garantie dat daarin op termijn geen verandering komt. De thans geldende wetgeving bevat namelijk reeds de verplichting om de brandweer- en GHOR-regio's zoveel als mogelijk gelijk te schakelen alsmede de algemene verplichting om WGR-regio's zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, waarbij de provincie uiteindelijk besluit over de daadwerkelijke indeling(en). Dat heeft tot voor kort echter niet het gewenste resultaat teweeg gebracht.

Door de regio-indeling bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen wordt het (meer) vrijblijvende karakter van de huidige wetgeving omgezet in een heldere verplichting tot congruentie. Wijziging daarin is slechts mogelijk op voordracht van de verantwoordelijke bewindspersonen en nadat de betrokken provincies daarover een advies hebben uitgebracht. Daarmee wordt voorkomen dat wijzigingen worden doorgevoerd die niet (volledig) door het belang van de rampenbestrijding worden gedekt.

Het wetsvoorstel regelt dat de regio-indeling van de brandweer en GHOR steeds gelijk is. Hiermee is uitgesloten dat in beide hulpverleningsregio's verschillende gemeenten kunnen deelnemen. Wel biedt de wet in het voorgestelde artikel 3, tweede lid, van Brandweerwet 1985 de mogelijkheid om af te wijken van de in de bijlage bij de Politiewet 1993 opgenomen regio-indeling. Indien een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van de werkzaamheden ter voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding en een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde hulpverlening bij ongevallen en rampen daartoe noodzaakt, is afwijking van de politieregio-indeling mogelijk.

In zijn algemeenheid geldt dat bij wijzigingen in wet- en regelgeving waaraan consequenties zijn verbonden voor andere bestuursorganen, deze worden betrokken bij de voorbereiding bij die regelgeving. In het kader van de mogelijkheid om af te wijken van de politieregio-indeling, wordt een verzwaarde procedure voorgesteld.

Alvorens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een voordracht doet voor een algemene maatregel van bestuur, waarbij een van de bijlage bij de Politiewet 1993 afwijkende verdeling van gemeenten in regio's wordt voorgesteld, dient hij gedeputeerde staten van de provincie (of provincies) op wiens grondgebied de betrokken regio's zijn gelegen gedurende een periode van ten minste acht weken in de gelegenheid te stellen daaromtrent een advies uit te brengen. Gedeputeerde staten dienen ervoor zorg te dragen dat alle bij het advies betrokken openbare lichamen in hun provincie, waaronder de besturen van de desbetreffende hulpverleningsregio's en de gemeentebesturen in de gelegenheid worden gesteld van hun zienswijze blijk te geven. Deze zienswijzen dienen herkenbaar in het advies te worden opgenomen. De periode van ten minste acht weken is gekozen om gedeputeerde staten voldoende in staat te stellen de bij de voordracht betrokken bestuursorganen te consulteren en zonodig onderling overleg te initiëren. Gelet op de positie van gedeputeerde staten en het te voeren overleg met de betrokken regio's, kan een gedegen afweging worden gemaakt of de voorgestelde incongruente gebiedsindeling noodzakelijk is voor een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van de werkzaamheden ter voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding (in het licht van de bijdragen van de politie, de (regionale) brandweer en de geneeskundige hulpverlening daarbij) in de betreffende regio('s). Het advies zal daarom

zwaar wegen in de beoordeling voor de betrokken ministers of de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur doorgang moet vinden.

Voordeel van deze adviesconstructie is dat gedeputeerde staten adviseren naar aanleiding van de consultatie van de betrokken bestuursorganen in de regio('s), maar ook dat alle zienswijzen van deze bestuursorgaan inzichtelijk zijn, zodat ook het (bestuurlijk) draagvlak voor een eventuele incongruente gebiedsindeling inzichtelijk wordt gemaakt voor de verantwoordelijke ministers.

### **2.3. Uitgangspunten en maatwerk**

Het principe van een congruente territoriale gebiedsindeling neemt niet weg dat in bepaalde gevallen daarvan moet kunnen worden afgeweken indien met die situatie het belang van de rampenbestrijding aantoonbaar beter is gewaarborgd en de bestuurlijke aansturing zowel in de voorbereidende als in de repressieve fase is gewaarborgd door middel van heldere interregionale en interprovinciale afspraken.

Een aantal aspecten is van belang bij de beoordeling of in een bepaalde regio een afwijkende indeling geboden is. Zo dient met de voorgestelde indeling een eenduidige multidisciplinaire (bestuurlijke en organisatorische) aansturing van de voorbereiding op de rampenbestrijding gerealiseerd te worden. Beoordeeld moet worden of er (onevenredige) extra bestuurslasten worden gecreëerd door de afwijkende gebiedsindelingen. Het toezicht van de betrokken provincies op de voorbereiding op de rampenbestrijding moet daarbij gewaarborgd blijven. Dit laatste aspect is met name van belang bij een afwijkende gebiedsindeling waarbij de provinciegrens wordt overschreden.

De te creëren brandweerregio moet voldoende draagkracht hebben voor een adequate taakuitoefening, met name waar het gaat om de coördinerende rol van de regionale brandweer bij de voorbereiding en bestrijding van de rampenbestrijding. De voorgestelde gebiedsverdeling dient kort gezegd in lijn te zijn met de noodzakelijke schaalvergroting van de brandweerregio's. Met de voorgestelde indeling moet een schaalgrootte worden gerealiseerd die een goede bedrijfsvoering van de betrokken organisaties mogelijk maakt, zodat alle benodigde operationele voorzieningen en diensten (o.a. in verband met de geneeskundige hulpverlening) in voldoende mate vertegenwoordigd zijn in het gebied. Hierbij wordt thans een ondergrens van ongeveer 400 000 inwoners gehanteerd. Hiermee blijft een adequate multidisciplinaire operationele informatievoorziening gewaarborgd en blijft het proces van samenvoeging van de meldkamers van brandweer, ambulance en politie en de effectieve en efficiënte invoering van C-2000 onaangetast.

Het advies van gedeputeerde staten ter zake van een voorgenomen afwijkende gebiedsindeling zal op deze aspecten in kunnen gaan.

Begin 2001 is een ontwikkeling in gang gezet, waarin de huidige regio's vooruitlopend op de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn gefuseerd en herverdeeld. Deze ontwikkeling nadert thans zijn afronding. Tijdens dit proces van fusie en herverdeling zijn twee soorten gevallen aan de orde geweest, waarin mogelijk maatwerk zou moeten worden toegepast:

1. maatwerk waar het gaat om de afstemming van de brandweer- en GHOR-regio enerzijds en de politieregio anderzijds;
2. maatwerk waar het gaat om de afstemming tussen brandweer- en GHOR-regio.

Aan de hand van de hiervoor beschreven aspecten is bekeken of maatwerk in beide gevallen wel acceptabel kan worden geacht. Na weging van



de argumenten voor beide vormen van (mogelijk) maatwerk, zijn wij tot de volgende uitgangspunten gekomen:

- de gebiedsindelingen van brandweer en GHOR dienen steeds congruent te zijn;
- de gebiedsindeling van de brandweer en GHOR vallen bij voorkeur samen met die van de politieregio's, maar hierop zijn uitzonderingen mogelijk;
- de gebiedsindelingen van de brandweer en GHOR zijn bij voorkeur niet provinciegrensoverschrijdend, maar hierop zijn uitzonderingen mogelijk.

In dit kader verdient de verplichte congruentie van GHOR- en brandweerregio's specifieke aandacht.

De verplichte congruentie van GHOR- en Brandweerregio stuit bij de huidige stand van zaken naar verwachting alleen op problemen bij de regio Amsterdam/Zaanstreek/Waterland. Dit zijn thans drie brandweerregio's en één GHOR-regio. Gelet op de daar spelende problematiek is het onzeker of deze regio's voor medio 2003 congruent zullen worden, mede gelet op de regio-indeling van de politie aldaar. De problematiek in de regio Amsterdam/Zaanstreek/Waterland lijkt evenwel niet zodanig te zijn dat het belang van de rampenbestrijding er toe noopt dat de GHOR en de brandweerregio niet congruent zouden moeten zijn. Dit houdt in dat ook daar een congruente indeling van de brandweer- en GHOR-regio zal worden voorgeschreven. Zonodig zal in de voor te bereiden algemene maatregel van bestuur voor deze regio een overgangstermijn worden opgenomen. In de overige gevallen valt op basis van de huidige ontwikkelingen (samenvoeging van brandweerregio's) te verwachten dat eventuele incongruenties voor medio 2003 zijn opgeheven.

## **2.4. Toekomstige ontwikkelingen**

De commissie tot onderzoek van de nieuwjaarsbrand gaat nog een stap verder dan alleen het aanpassen van regiogrenzen conform de huidige voornemens. Zij adviseerde het proces van de regionalisering verder te doordenken op de bestuurlijke implicaties, waarbij uitdrukkelijk tegen elkaar moeten worden afgewogen vormen van verlengd lokaal bestuur en zelfstandige bestuurlijke inbedding a la de politie (beheer regionaal en gezag lokaal). Een heldere afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is daarbij wel essentieel. Hierbij dient dan ook de financiering te worden betrokken.

Het kabinet heeft de Raad voor het openbaar bestuur inmiddels verzocht te adviseren over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. Gegeven de bevindingen van de Algemene Rekenkamer heeft het kabinet de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd hierbij ook de schaalgrootte van de regio's te betrekken. Het strategisch-bestuurlijke advies van de Raad voor het openbaar bestuur zal naar verwachting pas op langere termijn gevolgen kunnen hebben voor de bestuurlijke inbedding en grenzen van de veiligheidsregio's. Het nu ingezette proces van territoriale congruentie zal daarom vooruitlopend daarop volgens planning worden voortgezet.

## **HOOFDSTUK 3 VERBETERING VAN DE PLANMATIGE AANPAK**

### **3.1 Huidige situatie met betrekking tot rampenplannen en rampbestrijdingsplannen**

De thans geldende artikelen 3 en volgende van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) bepalen dat de gemeenteraad voor het hele gebied van de gemeente een rampenplan vaststelt, hetgeen door het college van

burgemeester en wethouders wordt gezonden aan gedeputeerde staten en, ter kennisneming, aan de commissaris van de Koningin.

Gedeputeerde staten kunnen, na overleg met het gemeentebestuur, het gemeentebestuur uitnodigen het rampenplan binnen een door hen bepaalde termijn te wijzigen. Indien het gemeentebestuur in gebreke blijft, wijzigen gedeputeerde staten op kosten van het gemeentebestuur het rampenplan.

Artikel 4 Wrzo somt een aantal onderwerpen op dat in ieder geval in het rampenplan moet worden opgenomen. Zo moet het plan een overzicht van de soorten rampen en zware ongevallen bevatten die de gemeente kunnen bedreigen. Ook dient het plannen op hoofdlijnen met betrekking tot bepaalde aspecten in het kader van de rampenbestrijding te bevatten.

Voor elke ramp of elk zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn, stelt de burgemeester krachtens artikel 7 van de Wrzo een rampbestrijdingsplan vast. Ten aanzien van rampbestrijdingsplannen zijn alleen in het Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen en het Besluit rampbestrijdingsplannen luchtvaartterreinen onderwerpen opgesomd die in ieder geval moeten worden opgenomen in rampbestrijdingsplannen met betrekking tot deze rampen. De commissaris van de Koningin kan de burgemeester verplichten een vastgesteld rampbestrijdingsplan te wijzigen binnen een door hem te stellen termijn. Indien aangrenzende gemeenten door een zelfde ramp kunnen worden getroffen, kan de commissaris van de Koningin de burgemeesters van deze gemeenten verplichten over te gaan tot het vaststellen van een rampbestrijdingsplan, ieder voor de eigen gemeente. De wetgever doelde met laatstgenoemde bevoegdheid op de situatie dat een gevaarzettend object of een gevaarzettende situatie zich voordoet op of vlakbij de gemeentelijke grenzen.

De provincies toetsen op basis van bovenvermelde formele eisen en hanteren in aanvulling daarop soms een door hen zelf ontwikkeld normenkader.

Het door de regering in 1981 ingediende voorstel van een Rampenwet bevatte tevens de bevoegdheid van de commissaris van de Koningin om de burgemeester de verplichting op te leggen om een rampbestrijdingsplan *vast te stellen*. Naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie Geelhoed, onder meer inhoudende dat het niet wenselijk is regels op te nemen die afwijken van de Gemeentewet, heeft de regering op aandringen van de Tweede Kamer de desbetreffende bepalingen geschrapt. De overige genoemde bevoegdheden bleven evenwel gehandhaafd. Deze bepalingen werden dus niet geacht af te wijken van de bepalingen in de Gemeentewet<sup>1</sup> en laten de toepassing van artikel 124 Gemeentewet (taakverwaarlozing) onverlet. Dat betekent (in theorie) dat – in een situatie van taakverwaarlozing – de commissaris van de Koningin er toe kan 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 het 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 immers groot.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1982/83, 16 978, nr. 5, blz. 35 en kamerstukken II 1983/84, 16 978, nr. 8, blz. 17.

## 3.2 Tekortkomingen ten aanzien van de gemeentelijke planvorming

### 3.2.1 Rampenplannen

Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat alle gemeenten in Nederland een rampenplan hebben, maar dat veel van deze rampenplannen niet meer actueel zijn<sup>1</sup>. Het rampenplan van de gemeente Volendam bevatte niet meer dan een uitgebreide telefoonlijst, zo bleek uit het rapport van de commissie Alders. Ook bleek dat de provincie geen gebruik had gemaakt van haar bevoegdheden terzake<sup>2</sup>.

Het actueel houden van het rampenplan is niet expliciet in de Wrzo voorgeschreven. De Algemene Rekenkamer meent dat de huidige wet- en regelgeving onduidelijk is over het vervolgtraject nadat rampenplannen door gedeputeerde staten zijn getoetst. Tevens constateert de Rekenkamer dat concrete richtlijnen of handreikingen met kwaliteitseisen ontbreken, zodat gemeenten geen hulpmiddel hebben ten behoeve van het inventariseren en analyseren van risico's. Als gevolg daarvan loopt de kwaliteit van de rampenplannen sterk uiteen. Provincies beschikken evenmin over een uniform toetsingskader ten behoeve van de toetsing van de rampenplannen, waardoor de wijze en de kwaliteit van toetsen tussen de provincies verschilt<sup>3</sup>.

### 3.2.2 Rampbestrijdingsplannen

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat slechts eenderde van de gemeenten een rampbestrijdingsplan heeft. Bovendien zijn veel rampbestrijdingsplannen, net als veel rampenplannen, niet meer actueel. De Rekenkamer constateerde dat, evenmin als voor de rampenplannen, de provincies over een uniform toetsingskader voor de toetsing van rampbestrijdingsplannen beschikken. Voorts stelde zij voor duidelijker de processtappen van vaststelling, toetsing, wijziging en actualisatie, in de wet neer te leggen. Ook ontbreekt het in veel gevallen aan een risico-inventarisatie ten behoeve van de planvorming. Het ontbreken van een wettelijke verplichting hiertoe wordt in het kabinetsstandpunt Vuurwerk-ramp onderkend<sup>4</sup>.

De commissarissen van de Koningin hebben aangegeven behoefte te hebben aan een bepaling in de Wet rampen en zware ongevallen die hen de bevoegdheid geeft om de burgemeester te verplichten een rampbestrijdingsplan vast te stellen<sup>5</sup>. De taakverwaarlozingsregeling van artikel 124 Gemeentewet is formeel gezien weliswaar van toepassing, maar is een te zwaar middel om regelmatig te hanteren. De aard van de situatie- en objectgerichte rampbestrijdingsplannen vergt naar hun mening de mogelijkheid om in een eerder stadium te kunnen ingrijpen. De regering deelt die mening, maar kiest voor een andere oplossing. Daarbij dient, zoals ook hiervoor is aangegeven, in overweging te worden genomen dat het rampbestrijdingsplan, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het rampenplan, een operationeel plan is.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 795, nrs. 1–2, blz. 25 ev.

<sup>2</sup> Cafébrand nieuwjaarsnacht, eindrapport van de Commissie Alders blz. 135, 136.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 27 795, 2000/01, nr. 2, blz. 29 en 37 e.v.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2000/2001, 27 157, nr. 20, blz. 42, actiepoint 35 Enschede

<sup>5</sup> Brief van de commissaris van de Koningin van de provincie Noord-Brabant, d.d. 13 juli 2001, notitie «veiligheid en handhaving, aanscherping positie commissaris van de Koningin als bestuursorgaan», kenmerk 768455.

De bovenvermelde bevindingen van de commissie Oosting en de Algemene Rekenkamer en de behoefte van de commissarissen van de Koningin aan een specifieke regeling in de Wrzo op grond waarvan zij een burgemeester kunnen verplichten een rampbestrijdingsplan vast te stellen, hebben mij er toe bewogen de desbetreffende wettelijke verplichtingen en de desbetreffende bevoegdheden van de provincie te heroverwegen.

### 3.3 Voorstellen tot verbetering

#### 3.3.1 Uniform toetsingskader en kwaliteitscriteria

Rampenbestrijding is primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Deze keuze is gemaakt, omdat een adequate bestrijding van een ramp of zwaar ongeval in grote mate afhankelijk is van de plaatselijke situatie. Het lokale bestuur is als geen ander op de hoogte daarvan. Het lokale bestuur moet daarom de ruimte hebben om haar organisatie en de desbetreffende plannen af te stemmen op de plaatselijke situatie. Wel dient het rijk te bevorderen dat hiervoor kwaliteitseisen tot stand komen. In het kabinetsstandpunt Vuurwerkkramp is dit als volgt verwoord: Het Rijk is verantwoordelijk voor de totstandkoming van een samenhangend stelsel van kwaliteitscriteria voor de rampenbestrijding, de gemeentebesturen voor de inhoudelijke aspecten daarvan<sup>1</sup>. In de Beleidsnota rampenbestrijding 2000–2004<sup>2</sup> is aangegeven dat met de verantwoordelijke besturen en de betrokken diensten een samenhangend stelsel van kwaliteitscriteria zal worden ontwikkeld. Wat geldt voor de lokale overheden, geldt ook voor de normen waaraan de provincie de gemeentelijke plannen toetst. De risico's kunnen binnen het gebied van de provincies aanmerkelijk verschillen. Dit pleit voor een door de provincie zelf ontwikkeld normenkader. Bij of krachtens de wet vastgestelde kwaliteitseisen bevorderen enerzijds de uniformiteit, maar kunnen anderzijds de afstemming op de plaatselijke situatie frustreren. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het Landelijk Beraad Rampenbestrijding verzocht een samenhangend stelsel van kwaliteitscriteria te ontwikkelen. Op basis van dit stelsel zullen de gemeenten en de regio's hun plannen kunnen vaststellen en worden de provincies in staat gesteld om de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding te toetsen dmv het toetsen van de beheersplannen, de rampenplannen en de rampbestrijdingsplannen. De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de provincies verzocht een eenduidig uitgewerkt toetsingskader te ontwikkelen ter beoordeling van de regionale beheersplannen en de bestuurlijke rapportages van de regionale brandweren<sup>3</sup>. Dit stelsel kan ook aanknopingspunten bieden voor de toetsing van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen. De provincies hebben inmiddels een eerste aanzet tot een algemeen normenkader ten behoeve van de toetsing van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen voorbereid.

Zodra de criteria nader vorm hebben gekregen zullen deze criteria landelijk worden vastgesteld. De desbetreffende bepalingen voorzien in de mogelijkheid deze criteria bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

#### 3.3.2 Procedure tot vaststelling, wijziging en actualisering

In beginsel bergt de verplichting tot het vaststellen van een rampenplan en een rampbestrijdingsplan de actualisatie daarvan in zich. Indien de plannen niet actueel zijn, voldoen zij niet meer aan de wettelijke eisen. Zo moet een rampenplan een overzicht van diensten, instanties en personen geven die bij de rampenbestrijding kunnen worden betrokken. Indien zich hierin wijzigingen voordoen, zonder dat deze in het rampenplan worden verwerkt, voldoet het plan niet meer aan deze wettelijke eis. Hetzelfde geldt voor rampbestrijdingsplannen. Het rampbestrijdingsplan is een operationeel plan ter bestrijding van een ramp of zwaar ongeval dat kan voortkomen uit een gevaarzettende situatie, zoals een gevaarzettend object of evenement. Indien zich hierin wijzigingen voordoen, moet ook het plan worden aangepast.

Gelet op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer lijkt het evenwel wenselijk om regelmatige actualisatie van de plannen te bevorderen. Daarom wordt voorgesteld om wettelijk voor te schrijven dat de plannen

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20, blz. 38 (systeemverantwoordelijkheid) en 43, 44.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 956, nr. 1 en 2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20, blz. 38 en 43, 44.

tenminste eens in de vier jaar opnieuw worden vastgesteld. Het voorschrijven om de plannen vast te stellen, bergt evenwel het risico in zich dat tussentijds de plannen niet worden geactualiseerd, terwijl de omstandigheden dit wel indiceren. Daarom wordt ook expliciet voorgeschreven dat, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, de plannen moeten worden geactualiseerd. Op deze wijze wordt een cyclus van vaststelling en actualisering bevorderd. De periode van vier jaar sluit aan bij de voorgenomen cyclus van het beheersplan en het organisatieplan, die eveneens eens in de vier jaar opnieuw moeten worden vastgesteld. Het sluit ook aan bij de periodieke gemeenteraadsverkiezingen. Indien de gemeentelijke plannen eens in de vier jaar moeten worden herzien, wordt de gemeenteraad tenminste één maal in haar zittingsperiode met deze plannen geconfronteerd<sup>1</sup>. De vierjaarlijkse vaststelling past derhalve ook bij het streven om de gemeenteraad nadrukkelijker bij het veiligheidsbeleid te betrekken<sup>2</sup>.

### *3.3.3 Verplichte risico-inventarisatie en verplicht overzicht van rampbestrijdingsplannen*

In het kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp is aangegeven dat gemeenten zullen worden verplicht om risico-inventarisaties te maken voor het opstellen van rampbestrijdingsplannen. Tevens is aangegeven dat de rol van de gemeenteraad bij de voorbereiding van de rampenbestrijding moet worden versterkt. Gedacht werd aan een periodieke informatieplicht ter zake. De informatie zou onder meer betrekking moeten hebben op de keuzes die zijn gedaan ten aanzien van risico-objecten waarvoor een rampbestrijdingsplan is vastgesteld<sup>3</sup>.

Op grond van artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van de Wrzo dient een rampenplan een overzicht te bevatten van de soorten rampen en zware ongevallen die de gemeente kunnen bedreigen. Deze bepaling verplicht slechts tot de opsomming van de typen rampen en zware ongevallen die de gemeente kunnen treffen. Het verplicht niet tevens tot het in kaart brengen van risicovolle situaties en van de mogelijke gevolgen toegevoerd op de gemeentelijke situatie. Daarom wordt voorgesteld om artikel 4 Wrzo zodanig aan te passen, dat de gemeente verplicht wordt ook de in de gemeente aanwezige risico's en de gevolgen daarvan te inventariseren. Deze risico-inventarisatie zal regelmatig moeten worden geactualiseerd. Ter ondersteuning van deze taak ontwerpt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overleg met gemeenten en provincies, een model risicokaart die voor alle gemeenten toepasbaar is. Op basis van deze risicokaart kunnen gemeenten een risico-inventarisatie maken en vervolgens bezien voor welke rampen en zware ongevallen, waarvan de aard, plaats en gevolgen voorzienbaar zijn een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. Voorgesteld wordt om deze keuze vervolgens als een verplicht onderdeel van het rampenplan voor te schrijven. In het rampenplan wordt dan een aparte paragraaf opgenomen waarin staat aangegeven voor welke risico's een rampbestrijdingsplan moet worden opgesteld. Dat betekent dat de gemeenteraad, op basis van de risico-inventarisatie, zich een oordeel kan vormen over de in het rampenplan aangegeven keuze met betrekking tot de vaststelling van rampbestrijdingsplannen. De burgemeester stelt de rampbestrijdingsplannen vast. Het spreekt voor zich 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 van de rampenbestrijding te versterken<sup>4</sup>. Haar rol als controlerend orgaan wordt versterkt, omdat haar in ieder geval eens in de vier jaar een nieuw rampenplan ter beoordeling wordt voorgelegd, waarin bovendien wordt aangegeven voor welke rampen en zware ongevallen een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld.

<sup>1</sup> Op dit moment stelt de gemeenteraad het rampenplan vast. Naar aanleiding van de dualisering van het lokale bestuur ligt het in de rede deze taak over te hevelen naar het college van burgemeesters en wethouders.

<sup>2</sup> Kabinetsstandpunt Enschede, kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20, actiepunten 38, blz. 70.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20, blz. 46.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20, blz. 46.

### 3.4 Het regionale beheersplan

#### 3.4.1 Doel en inhoud

De rampenbestrijding omvat de voorbereiding op, de daadwerkelijke bestrijding van en de nazorg bij rampen en zware ongevallen. In het huidige tijdsgewricht wordt ook steeds meer de winst aan de voorkant, dat wil zeggen het voorkomen en beperken van rampen en zware ongevallen, ingezien. Proactie en preventie vormen daarom een onderdeel van de veiligheidsketen. Ook de brandweer, de politie en de geneeskundige hulpverlening kunnen daarin (veelal een adviserende) taak vervullen. Het doel van het met dit wetsvoorstel in te voeren regionaal multidisciplinair beheersplan rampenbestrijding is tweeledig. Enerzijds dient het een planmatige multidisciplinaire voorbereiding op de rampenbestrijding te bevorderen. Dit element werd in de Beleidsnota rampenbestrijding 2000–2004 reeds onderkend<sup>1</sup>. Anderzijds dient het alle schakels van de veiligheidsketen te omvatten, zodat de samenhang tussen deze schakels wordt verbeterd. Dit element is toegevoegd naar aanleiding van de Vuurwerk-ramp Enschede<sup>2</sup>.

Het beheersplan is er dus op gericht de organisatie van de rampenbestrijding over haar gehele breedte in regionaal verband multidisciplinair af te stemmen en afspraken te maken over het kwaliteitsniveau van de bijdragen van de verschillende partners. De bijdragen van de andere gemeentelijke diensten die een rol spelen bij de rampenbestrijding en de nazorg (zoals sociale dienst, openbare werken, afdeling bevolkingszaken, voorlichting) vormen daarbij een apart aandachtspunt. In het kabinetsstandpunt Vuurwerk-ramp is aangegeven dat de betrokkenheid van deze diensten moet worden versterkt. Bevorderd dient te worden dat gemeentelijke rampenplannen, rampbestrijdingsplannen en de gemeentelijke processen in regionaal verband worden afgestemd. Artikel 3, tweede lid, onderdeel e, (artikel 4, eerste lid, onder 1°, onderdeel e, nieuw) van de Brandweerwet 1985 biedt hiervoor de grondslag. Op grond van deze bepaling dient de regionale brandweer de coördinatie bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen voor te bereiden. Uit de onderdelen die een rampenplan op grond van artikel 4 (oud en nieuw) van de Wrzo in ieder geval moet bevatten, blijkt dat de bestrijding van een ramp ook bijdragen van andere diensten dan brandweer, politie en geneeskundige diensten vereist. Daarbij kan worden gedacht aan de eerder genoemde gemeentelijke diensten, zoals voorlichting, sociale dienst, openbare werken en bevolkingszaken. Ook de bijdragen ten behoeve van de rampenbestrijding van deze gemeentelijke taken vallen onder de taak «voorbereiding van de coördinatie» van de regionale brandweer<sup>3</sup>. Onder deze taak moet worden verstaan de voorbereiding van de technische coördinatie, ofwel de voorbereiding op de operationele leiding bij de rampenbestrijding<sup>4</sup>. De verantwoordelijkheid voor de desbetreffende diensten blijft dus waar zij is, bij de gemeenten. Wel dienen de tijdens de rampenbestrijding te leveren prestaties door deze diensten onderdeel uit te maken van het regionaal beheersplan. De gemeenten zijn er voor verantwoordelijk dat de desbetreffende diensten die prestaties ook zullen kunnen leveren. In hoeverre de regionale brandweer de afzonderlijke gemeenten daarop kan aanspreken, is onderwerp van de eigen gemeenschappelijke regeling.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 956, nrs. 1 en 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20.

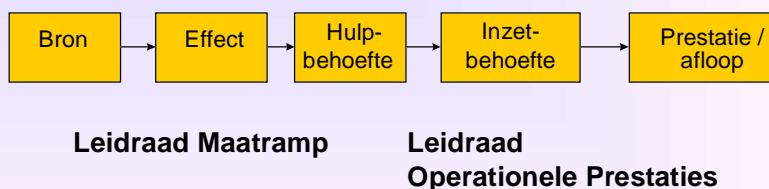
<sup>3</sup> Kamerstukken II 1983/84, 16 695, nr. 12, blz. 11.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1983/84, 16 695, nr. 12, blz. 28.

Een planmatige opbouw van de (gewenste) organisatie van de rampenbestrijding behoeft een stapsgewijze aanpak. Het behoeft geen betoog dat de omvang van de organisatie in materieel en personeel opzicht, in kunde en kennis afhankelijk is van de aard en omvang van te bestrijden risico's. De op grond van artikel 3, derde lid, Wrzo genoemde risico-inventarisatie, biedt hiervoor een belangrijk aanknopingspunt. De optelsom van deze

risico-inventarisaties zal op regionaal niveau moeten worden gewogen. Op basis van deze inventarisaties kan de hulpbehoefte, die de risico's met zich brengen, worden vastgesteld. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hiervoor verschillende instrumenten ontwikkeld, zoals de Leidraad Maatramp en de Leidraad Operationele Prestaties. In onderstaand figuur staat aangegeven welke stappen leiden tot een analyse van de risico's.

## Stappen risico-analyse t.b.v voorbereiding rampenbestrijding



Het zal niet altijd mogelijk zijn om in de volledige *hulpbehoefte* en de daarbij benodigde inzetbehoefte te kunnen voorzien. Er zullen dan keuzes moeten worden gemaakt om het niveau van het *hulpaanbod* te bepalen. Deze keuze moet evenwel bewust en op basis van feitelijke gegevens worden gemaakt. De hiervoor genoemde leidraad maatramp is een hulpmiddel om de risico's in beeld te brengen en de daarbij behorende (absolute) *hulpbehoefte* te bepalen. Door middel van de Leidraad Operationele Prestaties kan de hulpbehoefte worden herleid tot de prestaties van de onderscheiden diensten en organisaties, de zgn. inzetbehoefte. Op basis van deze gegevens bepaalt het bestuur van de regionale brandweer, samen met het bestuur van de GHOR-regio en van de politieregio het *hulpaanbod*. Dit betreft een bestuurlijk keuze met betrekking tot de (nog te realiseren) prestaties van de onderscheiden betrokken organisaties ter voorbereiding op de rampenbestrijding zelf en de nazorg en omvat zowel de afspraken met betrekking tot de prestaties van de operationele diensten als die van de gemeentelijke diensten. Ten aanzien van de prestaties van brandweer, ghor en politie zal daarbij tevens worden aangegeven hoe de nog te realiseren prestaties zullen worden gerealiseerd en hoe de reeds gerealiseerde prestaties in stand zullen worden gehouden.

In het kader van het pro-actie/preventie-beleid kunnen enkele risico's niet worden voorkomen of beperkt. In de vaststelling van de hulpbehoefte is dus impliciet besloten het resultaat van het (gemeentelijke) beleid met betrekking tot het voorkomen van rampen en zware ongevallen en het verminderen van de gevolgen van risico's. Om dit beleid te kunnen realiseren kunnen gemeenten afspraken maken op regionaal niveau. Ook deze afspraken zullen in het beheersplan worden vastgelegd. Het betreft dan alleen de taken van de regionale brandweer, de GHOR en de politieregio

in dit kader. Van de onderscheiden besturen kan niet worden gevergd dat zij afspraken maken over beleidsterreinen, die niet tot hun competentie behoren en waarvoor geen verplichting bestaat om deze op regionaal niveau uit te voeren.

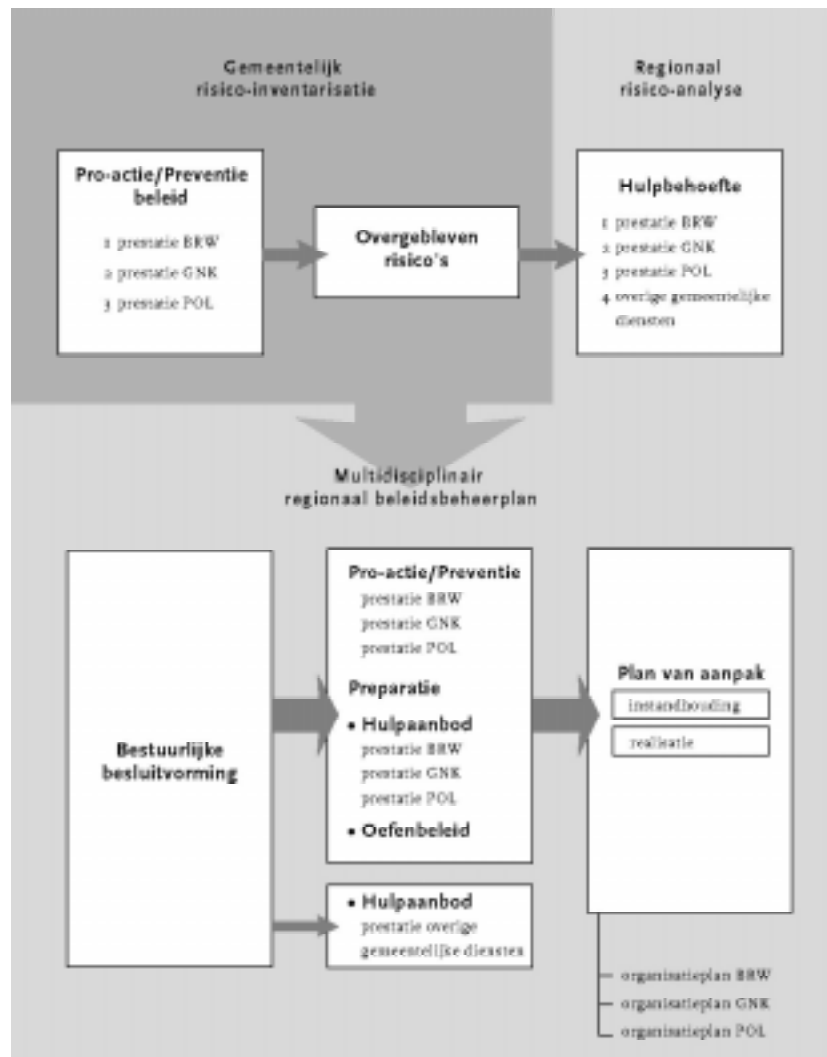
In het kader van het proactie en preventiebeleid bevat het beheersplan derhalve alleen afspraken met betrekking tot de prestaties van de brandweer, de ghor en de politie. Het beheersplan is immers geen integraal veiligheidsplan. De prestaties van niet-operationele gemeentelijke diensten die van belang zijn voor het algemene veiligheidsbeleid, maar geen rechtstreeks verband houden met de rampenbestrijding (zoals het vergunningbeleid met betrekking tot milieu, Bouw en Woningtoezicht, Verkeer, Stadsontwikkeling) maken geen onderdeel uit van het beheersplan.

Gelet op het bovenstaande omvat het beheersplan een vastgesteld hulp-aanbod gebaseerd op een analyse van de aanwezige risico's, vastgestelde operationele prestaties en de daarvoor benodigde capaciteit van de brandweer, GHOR en politie, de regionaal afgestemde bijdragen van andere gemeentelijke diensten voorzover die een taak hebben bij de bestrijding van rampen en de nazorg, een vastgesteld beleid ten aanzien van de inzet van de brandweer, ghor en politie in het kader van het proactie- en preventiebeleid en de daarvan af te leiden benodigde capaciteit, een vastgesteld beleid ten aanzien van de bestuurlijke en multidisciplinaire voorbereiding op de rampenbestrijding in de regio<sup>1</sup> en een vastgesteld oefenprogramma.

---

<sup>1</sup> Dit beleid omvat in ieder geval de afstemming van de inspanningen van de drie regionale hulpverleningsdiensten met betrekking tot de voorbereiding op zware ongevallen en rampen, alsmede de afspraken over bovenregionale en grensoverschrijdende samenwerking.





### 3.4.2 Vaststelling van het beheersplan

Het kabinet heeft naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Oosting en de commissie Alders benadrukt dat bij veiligheid geen vrijblijvendheid past. In het kader van de voorstellen met betrekking tot het beheersplan en het daarop gebaseerde organisatieplan betekent dit dat deze plannen bindend moeten zijn voor de daarbij betrokken partijen. Het bestuur van de regionale brandweer is, gelet op haar coördinerende rol voor de rampenbestrijding, verantwoordelijk voor de totstandkoming van het beheersplan. Zij stelt het plan vast. Het beheersplan bevat de beleidsvoornemens ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de drie regionale besturen, waarvan de politie overigens geen regionaal bestuur in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen is. Het beheersplan is bindend en kaderstellend voor de bijdragen van de regionale brandweer, het bestuur van de politieregio en het bestuur van het samenwerkingsverband GHOR. Het bestuur van de regionale brandweer kan het beheersplan daarom alleen vaststellen, indien de besturen van GHOR en de politieregio daarmee instemmen. De verbindendheid en afdwingbaarheid van besluiten van regionale

samenwerkingsverbanden is expliciet geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Zo bepaalt artikel 10a, eerste lid, van deze wet dat de deelnemers van een regeling hun medewerking verlenen aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van een openbaar lichaam of het gemeenschappelijke orgaan neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur of orgaan overgedragen bevoegdheden. In het uiterste geval kan het bestuur van het regionale samenwerkingsverband het besluit (doen) uitvoeren (artikel 10a, tweede lid, Wgr).

Volgens de systematiek van de Wet gemeenschappelijke regelingen kan een bestuur van een regionaal samenwerkingsverband alleen taken verrichten in opdracht van de aan de regeling deelnemende gemeenten, waarbij de hiervoor benodigde bevoegdheden aan dat regionale bestuur worden overgedragen. In het voorgestelde artikel 4 Brandweerwet 1985, worden de aan een brandweerregio deelnemende gemeenten verplicht om in de desbetreffende gemeenschappelijke regeling aan het bestuur van de regionale brandweer een aantal taken op te dragen. Op grond van het bestaande artikel 10, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, dienen de deelnemende gemeenten de voor de uitvoering van die taken benodigde bevoegdheden aan het bestuur van het openbare lichaam over te dragen, waaronder de vaststelling van het regionale beheersplan. Feitelijk wordt hiermee de regionale brandweer verantwoordelijk voor de vaststelling van een multidisciplinair beheersplan.

### **3.5 Organisatieplannen**

In het beheersplan wordt het multidisciplinaire beleid met betrekking tot de (voorbereiding) van de rampenbestrijding vastgesteld met het oog op de waarborging van de samenhang in de organisatie en het kwaliteitsniveau van de rampenbestrijding in regionaal verband. De bijdragen die iedere discipline (brandweer, geneeskundige hulpverlening en politie) levert aan het realiseren van deze beleidsmaatregelen worden neergelegd in onderscheiden (monodisciplinaire) organisatieplannen.

Dit betekent dat zowel de brandweer, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen als de regionale politie (ten aanzien van de rampenbestrijding) de organisatie, de taken, de werkwijzen, personeel, materieel, kwaliteitsniveau en verantwoordelijkheden vastleggen in een organisatieplan. De organisatieplannen worden vastgesteld door de onderscheiden besturen van de hulpverleningsdiensten. Evenals voor de vaststelling van het beheersplan geldt ten aanzien van de vaststelling van het organisatieplan door de regionale besturen van de regionale brandweer en GHOR dat het moet passen in de systematiek van de Wgr. Dat betekent dat in de voor de regionale brandweer en GHOR te sluiten gemeenschappelijke regelingen de taak tot vaststelling van een organisatieplan en de overdracht van de bijbehorende bevoegdheden aan het bestuur van de regionale brandweer, respectievelijk het GHOR-bestuur moet worden opgenomen. Met de voorgestelde wijziging van de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen wordt dit voorgeschreven. Willen de onderscheiden besturen elkaar kunnen aanspreken op de uitvoering van het beheersplan, dan zullen zij moeten worden geïnformeerd over de organisatieplannen van de andere betrokken besturen. Daarom zal in de desbetreffende wetgeving de verplichting worden neergelegd om de organisatieplannen ter informatie aan elkaar toe te zenden. Bij gebreke van toezending kunnen de besturen elkaar daarop aanspreken. Ook op basis van de voortgangsrapportage van de uitvoering van het beheersplan kunnen besturen elkaar aanspreken op (het achterwege blijven van) de totstandkoming van de organisatieplannen ter uitvoering van de in het beheersplan neergelegde beleid. De organisatieplannen zullen ook ter informatie aan de commissaris van de Koningin worden toegezonden.

Daarnaast kan de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid signaleren of organisatieplannen al dan niet tot stand komen. Als sluitstuk zullen de regionale besturen hun deelnemende gemeenten moeten kunnen dwingen tot het feitelijk uitvoeren van het organisatieplan. Artikel 10a, tweede lid, Wet gemeenschappelijke regelingen biedt daartoe de mogelijkheid. Het geeft het regionaal bestuur de bevoegdheid om feitelijk in te grijpen, indien een gemeente zijn verplichtingen niet nakomt. Wij hebben ervoor gekozen de uitwerking van het regionale beheersplan in monodisciplinaire organisatieplannen wat betreft de politie niet in de Politiewet 1993 zelf te regelen, maar op een andere wijze, aansluitend bij het bestaande stelsel van plannen op het terrein van de politie. Dit stelsel vindt zijn formele basis in de Politiewet 1993. Op basis van artikel 31, tweede lid, van de Politiewet 1993, stelt het regionaal college het beleidsplan voor het regionale politiekorps vast. Daarbij moet rekening worden gehouden met hetgeen in het Beleidsplan Nederlandse politie is vastgesteld. Dit beleidsplan wordt ingevolge artikel 43a van de Politiewet 1993 eens in de vier jaar door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie vastgesteld en bevat de hoofdzaken van het beleid op rijksniveau met betrekking tot de politie en de landelijke beleidsthema's voor de politie in de eerstkomende vier jaar. In het regionale beleidsplan moet tevens worden aangegeven met welke personele en financiële middelen de regio beoogt de landelijke beleidsthema's te verwezenlijken (artikel 31, tweede lid, van de Politiewet 1993). In het kader van deze landelijke beleids- en beheerscyclus, die start met het Beleidsplan Nederlandse politie, zal toegespitste aandacht worden gevraagd voor de rol van de politie bij de (voorbereiding op de) bestrijding van rampen en zware ongevallen. Hiermee wordt de organisatorische uitwerking van het regionale beheersplan in een monodisciplinair plan voor de politie afdoende gewaarborgd. Waar het gaat om het grootschalig politietoetreden, zoals bij rampen en zware ongevallen het geval zal zijn, wijzen wij voorts op het (onlangs herziene) Referentiekader conflict- en crisisbeheersing dat door de politiekorpsen wordt gehanteerd. Overigens is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voornemens om bij de heroverweging van de Regeling mobiele eenheid, op basis waarvan korpsbeheerders thans jaarlijks ME-beleidsplannen vaststellen, te bezien op welke wijze in dat verband de operationele uitwerking van het regionale beheersplan voor het onderdeel politie zou kunnen worden ingebed.

### **3.6 Inhoudelijke coördinatie van de planvorming**

De planmatige aanpak van de rampenbestrijding bestaat uit een veelheid aan plannen. Het proces dat leidt tot de totstandkoming van een plan is zeker zo belangrijk als het plan zelf. Zo zal overleg nodig zijn tussen verschillende hulpverleningsdiensten en andere bij een ramp of zwaar ongeval betrokken instanties. Bij dat overleg wordt de mogelijke operationele inzet van die diensten en instanties besproken en worden belangrijke keuzes gemaakt. De Raad van State heeft aandacht gevraagd voor de inhoudelijke coördinatie tussen de verschillende plannen. De uiteindelijke verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het bestuursorgaan dat is belast met de voorbereiding en vaststelling van een plan. Zo is de burgemeester ervoor verantwoordelijk dat een rampbestrijdingsplan inhoudelijk is afgestemd op het gemeentelijke rampenplan, maar ook op de gelijksoortige rampbestrijdingsplannen van naastgelegen gemeenten. In de bestaande en voorgestelde wetsartikelen zijn diverse aanwijzingen gegeven voor instanties die bij de totstandkoming van een plan moeten worden betrokken. Die aanwijzingen zijn echter niet uitputtend. Zo is het denkbaar dat in kustgemeenten de reddingsbrigades worden betrokken bij de totstandkoming van rampbestrijdingsplannen voor incidenten aan de kust. Feitelijk zal het bestuur van de regionale brandweer bij de totstandkoming van het regionale beheersplan ook kijken naar de gemeentelijke

rampenplannen en rampbestrijdingsplannen en daarbij inzicht krijgen in de inhoudelijke afstemming daartussen. Het toezicht daarop is op provinciaal niveau neergelegd (zie hoofdstuk 4). De verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke coördinatie tussen de regionale beheersplannen en organisatieplannen ligt bij het bestuur van de regionale brandweer, ook hier ziet de provincie toe op de kwaliteit daarvan.

## HOOFDSTUK 4 HET TOEZICHT OP DE RAMPENBESTRIJDING

### 4.1 Algemeen

Ter versterking van de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding, wordt ook het toezicht daarop aangescherpt. Zowel de provincie als het Rijk hebben hierin een taak. De provincie kan in het kader van haar toezichthoudende taak rechtstreeks in de planvorming ingrijpen, de inspectie heeft over de gehele linie van de brandweezorg en de rampenbestrijding een signalerende taak.

Een bezwaar tegen de huidige wettelijke regeling met betrekking tot het toezicht van de provincie op de planvorming is dat het geen adequaat eenduidig toetsingskader biedt. Om rampenplannen en rampbestrijdingsplannen, en straks ook de beheersplannen, adequaat te kunnen toetsen, is zo'n eenduidig toetsingskader onontbeerlijk. Voor rampenplannen stelt de wet regels met betrekking tot de inhoud. Voor rampbestrijdingsplannen is dit alleen (in algemene maatregelen van bestuur) vastgesteld voor rampbestrijdingsplannen met betrekking tot de zware categorie Seveso-bedrijven en vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen met een risicoklasse 3. Het ontbreken van landelijk vastgestelde toetsingscriteria heeft tot gevolg dat gemeenten onvoldoende houvast hebben bij de vaststelling van de plannen en de provincies geen eenduidig beeld hebben ten aanzien van de eisen die zij mogen stellen aan de plannen. Het Landelijk Beraad Rampenbestrijding ontwikkelt thans een samenhangend stelsel van kwaliteitseisen voor de rampenbestrijding. Mede op basis hiervan ontwikkelen de provincies een toetsingskader om de plannen te toetsen. Op termijn zullen deze eisen in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Daartoe is in het onderhavige wetsvoorstel een delegatiebepaling opgenomen.

Ook het landelijke toezicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding wordt geïntensiveerd, zoals in het begin van dit jaar nog is aangekondigd in reactie op een motie van het kamerlid Scheltema-de Nie c.s.<sup>1</sup> De informatievoorziening richting het Rijk wordt verbeterd door de rapportage over de (voorbereiding op de) rampenbestrijding in de provincie die de Commissaris van de Koningin jaarlijks aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal uitbrengen. Daarnaast zal de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid haar werkzaamheden intensiveren. De wettelijke bepalingen ter zake worden aangescherpt en de personele capaciteit zal worden uitgebreid. Naar aanleiding van de ervaringen met het onderzoek naar de vuurwerkcramp zal deze inspectie, in samenwerking met andere relevante rijksinspecties, de kwaliteit van de rampenbestrijding op regionaal niveau gaan toetsen door middel van periodiek uitgevoerde algemene doorlichtingen en door thematische onderzoeken en hierover integraal rapporteren<sup>2</sup>. Bovenstaande ontwikkelingen, die in de onderstaande paragrafen nader worden uitgewerkt, nopen tot een aanpassing van de bestaande wetgeving.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001/02, 27 575, nr. 11.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20, blz. 44.

## 4.2 Provinciaal toezicht

### 4.2.1 Aanscherping toetsing rampenplannen en rampbestrijdingsplannen

Op grond van de huidige regeling toetsen gedeputeerde staten de rampenplannen en de commissaris van de Koningin de rampbestrijdingsplannen.

De Algemene rekenkamer constateerde in haar rapport «voorbereiding rampenbestrijding» dat de huidige wet- en regelgeving onvoldoende duidelijk is over de processtappen die moeten volgen nadat een rampenplan of rampbestrijdingsplan is vastgesteld en door GS is getoetst<sup>1</sup>. Nu de plannen, zoals voorgesteld, tenminste eens in de vier jaar zullen worden vastgesteld, worden zij in ieder geval eens in de vier jaar ter toetsing aan het bevoegde provinciaal bestuur voorgelegd. Aan de plicht van het gemeentebestuur om het plan tussentijds te actualiseren, ontleent het provinciaal bestuur de bevoegdheid om ook voor het verstrijken van de termijn van vier jaar de gemeente uit te nodigen om het plan te wijzigen, indien het van mening is dat de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit wordt ook bevorderd door de in de voorgestelde artikelen 7, 8 en 9 van de Wet rampen en zware ongevallen neergelegde stappen en de daarbij behorende termijnen. Dit zal nader worden toegelicht bij de artikelsgewijze toelichting. Hiermee wordt ook voldaan aan de wens van de commissarissen van de Koningin.

Een tweede bezwaar tegen de huidige regeling is dat de wet de provincie geen mogelijkheid biedt om de vaststelling van een rampbestrijdingsplan af te dwingen.

Alhoewel in beginsel de taakverwaarlozingsbepaling (artikel 124 Gemeentewet) van toepassing is, is in de praktijk gebleken dat dit een te zwaar instrument is om te hanteren in het kader van de vaststelling van rampbestrijdingsplannen. Een nadere sturingsmogelijkheid met betrekking tot de vaststelling van rampbestrijdingsplannen is evenwel wenselijk<sup>2</sup>. Ook de commissarissen van de Koningin hebben aangegeven behoefte te hebben aan een extra bevoegdheid om de burgemeester te kunnen verplichten een rampbestrijdingsplan vast te stellen. Een dergelijke bevoegdheid zou vooraf kunnen gaan aan het eventueel toepassen van artikel 124 Gemeentewet.<sup>3</sup> Het voorstel om in het rampenplan het beleid ten aanzien van rampbestrijdingsplannen en een overzicht van de situaties waarvoor een rampbestrijdingsplan moet zijn of worden vastgesteld door de burgemeester, geeft inzicht aan gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten toetsen immers het rampenplan en daarmee het beleid ten aanzien van rampbestrijdingsplannen en een overzicht van de situaties waarvoor een rampbestrijdingsplan moet zijn of worden vastgesteld. Indien zij van mening zijn dat voor een bepaalde situatie een rampbestrijdingsplan zou moeten worden vastgesteld, maar het rampenplan daarin niet voorziet, kunnen zij ter zake een aanwijzing tot wijziging geven. Indien de commissaris van de Koningin vervolgens constateert dat de vaststelling van een bepaald rampbestrijdingsplan uitblijft, kan hij de burgemeester daarop aanspreken en zelfs tot vaststelling van het rampbestrijdingsplan overgaan.

### 4.2.2 Toetsing van het beheersplan

#### 4.2.2.1 Algemeen

In het kader van de aanscherping van het toezichtarrangement past dat de provincie de beheersplannen toetst. De taak om een regionaal beheersplan vast te stellen wordt door de gemeenten bij gemeenschappelijke regeling overgedragen aan de regionale brandweer. De kritiek van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot het ontbreken van duidelijke processtappen die moeten volgen nadat rampenplannen door gedeputeerde staten zijn getoetst, wordt ook voor de bevoegdheden ten aanzien

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 795, nr. 1–2, blz. 37

<sup>2</sup> Rapport Algemene Rekenkamer, kamerstukken II 2000/01, 27 795, nr.2, blz. 27.

<sup>3</sup> Notitie van de commissarissen van de Koning «veiligheid en handhaving; aanscherping positie commissaris van de Koningin als bestuursorgaan».

van het beheersplan ter harte genomen<sup>1</sup>. Ook is het van belang dat de plannen in samenhang met elkaar worden getoetst. Een toetsingscyclus die aansluit bij de toetsingscyclus voor het vaststellen en toetsen van rampenplannen en de rampbestrijdingsplannen bevordert dit.

Met de bevoegdheid tot toetsing van de beheersplannen krijgen de provincies een instrument in handen waarmee zij de kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding zullen kunnen toetsen. Daaruit dient immers te blijken welke risico's de organisatie zal moeten kunnen beheersen en welke voorzieningen daarvoor aanwezig zijn of moeten worden ontwikkeld.

#### *4.2.2.2 Reikwijdte van de toetsing*

Tijdens de behandeling van de beleidsnota in het algemeen overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangegeven dat het niet de bedoeling is dat de provincie «alle punten tot in detail bestudeert»<sup>2</sup>. Het betreft een toets op hoofdlijnen.

De provincie zal zich een oordeel vormen over hoe het hulpaanbod zich verhoudt tot de afspraken met betrekking tot de operationele prestaties van de brandweer, van de organisatie van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR), van de politie en van (andere) betrokken gemeentelijke diensten en of deze goed aansluiten op de voorzieningen in de aangrenzende regio's en provincies. Deze operationele prestaties dienen immers ook in het licht van de afspraken met betrekking tot bovenregionale samenwerking te worden gezien (zie het voorgestelde artikel 5, derde lid, van de Wet rampen en zware ongevallen).

Multidisciplinair en bestuurlijk oefenen is de belangrijkste graadmeter van de daadwerkelijke sterkte en de operationaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding. Oefeningen tonen aan of de zaken lopen zoals zij zijn voorzien. Belangrijke toetssteen is dan ook het voorgenomen oefenbeleid en de daadwerkelijk uitvoering daarvan.

Concreet toetst de provincie de volgende onderwerpen:

- het hulpaanbod dat wordt nagestreefd. In het bijzonder toetst de provincie hoe dit hulpaanbod zich verhoudt tot het hulpaanbod dat in aangrenzende regio's en in aangrenzende provincies wordt nagestreefd;
- de vastgestelde prestaties van de brandweer, de organisatie van de GHOR ter voorbereiding op de geneeskundige hulpverlening bij rampen (GHR), de politie en (andere) bij de rampenbestrijding betrokken gemeentelijke diensten gebaseerd op het vastgestelde hulpaanbod. In het bijzonder wordt bekeken of de afgesproken prestaties voldoende zijn om het hulpaanbod tijdens de bestrijding van een ramp te kunnen realiseren;
- de prestaties van de brandweer, de organisatie van de GHOR en de politie ter ondersteuning van het (gemeentelijk) pro-actie en preventiebeleid;
- het regionaal vastgestelde oefen- en opleidingprogramma. In het bijzonder bekijkt de provincie of dit programma voldoende garantie biedt voor een adequate voorbereiding op de rampenbestrijding in de provincie.

Het beheersplan is kaderstellend voor de organisatieplannen. Laatstgenoemde plannen zijn niet meer dan de vertaling van die afspraken voor de organisatie in de eigen kolom. Een deel van de uitwerking van de in het beheersplan neergelegde afspraken zien ook op de basisvoorzieningen van de dagelijkse taken, zoals de brandweezorg. Het is niet de bedoeling dat de provincie ook daarop een toezichhoudende taak gaat vervullen. Nu het beheersplan inzicht zal bieden in de (eventueel nog te realiseren) operationele prestaties van de betrokken «kolommen», heeft de provincie op basis daarvan voldoende zicht op de (afgesproken) prestaties per

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 795, nrs. 1 en 2, blz. 37/38.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 956, nr. 4 blz. 7.

kolom (en globaal de daarbij behorende organisatie) en kan zij beoordelen of deze prestaties voldoende zijn om het afgesproken hulpaanbod te realiseren. Daarom is er niet voor gekozen om de provincie ook een toetsende bevoegdheid te verlenen ten aanzien van het organisatieplan.

Op basis van het regionaal beheersplan rapporteren de regionale brandweren jaarlijks met betrekking tot (de voortgang van de opbouw van) de kwaliteit van de rampenbestrijding aan de commissaris van de Koning. Deze rapportages zijn voor de provincie essentieel om de toetsende, registrerende en signalerende taken adequaat te kunnen vervullen. De commissaris van de Koning krijgt daarmee niet alleen zicht op (de voortgang van) de operationele prestaties van de betrokken diensten maar ook op de voorgenomen maatregelen om deze prestaties te kunnen realiseren. Daarmee kan worden beoordeeld of de maatregelen adequaat zijn én of ze uitvoerbaar zijn tijdens een ramp. De commissaris van de Koning heeft dit inzicht nodig om zijn bevoegdheden tijdens een ramp adequaat te kunnen uitoefenen. Deze rapportages hebben daarnaast betekenis voor de regionale besturen zelf. Aan de hand daarvan kan immers worden beoordeeld of de uitvoering van het beheersplan en de organisatieplannen op schema ligt of dat gewijzigde omstandigheden aanleiding geven om deze plannen – die in beginsel voor vier jaar worden vastgesteld – tussentijds moeten worden geactualiseerd.

#### *4.2.2.3 Welk provinciaal orgaan toetst*

Als leidraad voor de verdeling van de bevoegdheden binnen de provincie dient de gebruikelijke bevoegdhedenverdeling als uitgangspunt. Dat betekent dat in beginsel besluiten van eenhoofdige organen worden getoetst door eenhoofdige organen en dat besluiten van meerhoofdige organen worden getoetst door meerhoofdige organen. Voor de rampenbestrijding geldt dat tijdens een ramp het van belang is dat snelle en efficiënte besluitvorming plaatsvindt. In dat geval is een eenhoofdige bestuursorgaan het meest aangewezen.

Wat betreft de fasen daarvoor (proactie, preventie en voorbereiding op de rampenbestrijding) staat de integrale benadering van veiligheid voorop. In dat verband is besluitvorming in een breder samengesteld meerhoofdige bestuursorgaan meer aangewezen.

Slagvaardigheid van besluitvorming is onder alle omstandigheden wenselijk, maar ten aanzien van de *voorbereiding* van de rampenbestrijding speelt het tijdaspect in veel mindere mate. Een door alle betrokkenen gedragen, multidisciplinaire besluitvorming is in het kader van de voorbereiding juist een belangrijk aspect. Het creëren van draagvlak kost weliswaar tijd, maar die tijd wordt «terugverdiend» bij de uitvoering van het vastgestelde beleid.

Het beheersplan dient er toe om de multidisciplinaire samenwerking tussen brandweer, politie en geneeskundige hulpverleningsdiensten te verbeteren. In het kabinetsstandpunt Vuurwerkramp is daaraan toegevoegd de afstemming met andere gemeentelijke diensten. Ook dient het beheersplan de onderlinge afstemming van de schakels van de veiligheidsketen te bevorderen. Daarbij wordt met name gedacht aan de afstemming met het beleid in het kader van het voorkomen en beperken van rampen (proactie/preventie)<sup>1</sup>. Dit beleid is met name van belang voor de vaststelling van het hulpaanbod en de vaststelling van de risico's die niet kunnen worden afgedekt door de organisatie van de rampenbestrijding (het zogenaamde restrisico). Dit raakt nauw aan aspecten van bijv. het milieubeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid. Op deze terreinen hebben gedeputeerde staten op grond van de desbetreffende wetgeving (Wet milieubeheer, Wet op de ruimtelijke ordening en Woningwet) bevoegdheden ten aanzien van het gemeentelijke vergunningenbeleid. Het beleid op deze terreinen beïnvloedt direct de veiligheidssituatie in de regio's en in de provincie waarin deze regio's zijn gelegen. Daarmee

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20, blz. 43.

hebben gedeputeerde staten een goed beeld van de in de provincie aanwezige risico's. Bewuste keuzes ten aanzien van het veiligheidsniveau en de afstemming van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de organisatie van de rampenbestrijding daarop is één van de pijlers van het beheersplan. De integrale benadering van de voorbereiding van de rampenbestrijding vergt dat de plannen niet alleen integraal tot stand komen, maar ook dat zij integraal worden getoetst.

De toetsing van het beheersplan past ook goed bij de bevoegdheden die gedeputeerde staten hebben ten aanzien van regionale samenwerkingsverbanden in het algemeen. Zo toetsen zij de gemeenschappelijke regelingen daarvan (artikel 36 WGR), kunnen gemeenten aanwijzen om een gemeenschappelijke regeling te treffen (artikel 99 WGR), kunnen gemeenschappelijke regelingen opleggen (artikel 100 WGR), beslechten geschillen tussen de deelnemende gemeenten over (de uitvoering van) gemeenschappelijke regelingen (artikel 28 WGR) en hebben bevoegdheden om aan het regionale bestuur een aanwijzing te geven omtrent de uitvoering van een krachtens een regeling toegekende bevoegdheid of taak en kunnen zelfs zelf deze bevoegdheid of taak (doen) uitoefenen (artikelen 103g en 103h WGR). Alles overwegende stel ik voor om, in afwijking van het besprokene tijdens het overleg over de Beleidsnotitie rampenbestrijding 2000–2004, het beheersplan te laten toetsen door gedeputeerde staten.

#### *4.2.2.4. Verhouding toekomstige toetsingsbevoegdheid van de provincie ten aanzien van het regionale beheersplan tot de huidige bevoegdheden*

Hiervoor zijn de bevoegdheden van de provincie met betrekking tot de rampenplannen en de rampbestrijdingsplannen en de aanscherping hiervan, uiteengezet. Dit zijn gemeentelijke plannen. Met het regionaal beheersplan rampenbestrijding beschikt de provincie straks over een regionaal kader en is zij beter toegerust om de gemeentelijke plannen op hun uitvoerbaarheid te toetsen. Zij beschikt dan immers over de informatie die haar tot nu toe ontbrak: de prestaties die de betrokken diensten in regionaal verband kunnen leveren.

De in de gemeentelijke rampenplannen opgenomen risico-inventarisatie en -analyse moeten herleidbaar zijn tot het regionaal beheersplan en vice versa. Andere voorbeelden zijn het overzicht van diensten, instanties en organisaties die in het rampenplan moeten zijn opgenomen, het plan op hoofdlijnen met betrekking tot de geneeskundige organisatie op het ramp-terrein en het plan op hoofdlijnen met betrekking tot opvang en verzorging van slachtoffers. De provincie kan deze voorzieningen in het gemeentelijke rampenplan toetsen aan het in het regionaal beheersplan rampenbestrijding vastgestelde hulpaanbod en de daarbij behorende operationele prestaties van de bij de rampenbestrijding betrokken organisaties en diensten. Op deze wijze kan de provincie met de invoering van het beheersplan de gemeentelijke rampenplannen en rampbestrijdingsplannen straks beter beoordelen en zijn bevoegdheden (het opleggen van een verplichting tot wijziging) beter uitoefenen. Het regionaal beheersplan rampenbestrijding is dus niet alleen een extra bevoegdheid, maar geeft ook een nieuwe impuls aan reeds bestaande bevoegdheden in het kader van de voorbereiding van de rampenbestrijding.

Daarbij geeft het beheersplan inzicht in (regionaal) te houden oefeningen, zodat de provincie in de gelegenheid wordt gesteld op de daadwerkelijke uitvoering van die oefeningen toezicht te houden.

#### *4.2.3. De aanwijzingsbevoegdheid van de Commissaris van de Koningin*

Gelet op de taken en bevoegdheden van de commissaris van de Koning in het kader van de daadwerkelijke bestrijding van rampen en zware ongevallen dient hij voldoende invloed te hebben op de voorbereiding van de rampenbestrijding. In dat kader is de uitvoering van het beheersplan



minstens zo belangrijk als de totstandkoming daarvan. Daarom wordt in artikel 10 van de Wet rampen en zware ongevallen voorgesteld de Commissaris van de Koningin een aanwijzingsbevoegdheid te geven ten aanzien van de uitvoering van het beheersplan.

Deze aanwijzingsbevoegdheid kan op de volgende wijze gestalte krijgen. Op basis van de voortgangsrapportages die de Commissaris van de Koningin van het bestuur van de regionale brandweer ontvangt, kan hij constateren dat de voortgang met betrekking tot de realisering van bepaalde beleidsvoornemens te wensen overlaat. In dat geval kan hij het bestuur van de regionale brandweer uitnodigen om hierover overleg te voeren. In het uiterste geval kan de Commissaris van de Koningin het bestuur een aanwijzing geven om bepaalde activiteiten met voorrang op te pakken. In sommige gevallen zal het regionale bestuur afhankelijk zijn van de inspanningen van de deelnemende gemeenten. In dat geval kan het regionale bestuur, om aan de aanwijzing van de Commissaris van de Koningin gevolg te geven, gebruik maken van haar bevoegdheid op grond van artikel 10a, tweede lid, Wgr, om besluiten daadwerkelijk uit te (laten) voeren.

### 4.3 Het toezicht van de inspectie

Als onderdeel van de kwaliteitsverbetering van de voorbereiding en organisatie van de rampenbestrijding, heeft het kabinet aangekondigd dat de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding in overleg met de andere betrokken rijksinspecties de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding op regionaal niveau periodiek zal gaan doorlichten<sup>1</sup>. De inspectie zal van deze doorlichting een multidisciplinaire rapportage uitbrengen. Dit betekent dat in deze rapportages ook de relevante bevindingen van de andere betrokken inspecties (denk aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de VROM-inspectie i.o., de Arbeidsinspectie, en de Inspectie Verkeer en Waterstaat) zijn opgenomen.

Hoewel samenwerking tussen deze inspecties ook binnen de huidige bevoegdhedenstructuur mogelijk is, wordt deze bevoegdheidsverdeling in het voorgestelde artikel 19a van de Brandweerwet 1985 in het onderhavige wetsontwerp wettelijk geregeld. Hiermee kan een heldere en eenduidige opzet van de toezichtfunctie en de rapportage over de (voorbereiding op de) rampenbestrijding worden gecreëerd.

Het gaat in deze wettelijke regeling dus niet om samenwerking tussen inspecties bij een onderzoek naar incidenten zoals bij de vuurwerkramp het geval was. Voor dergelijk incidentenonderzoek wordt de nieuw in te voeren onafhankelijke Onderzoeksraad voor veiligheid primair verantwoordelijk.

De doorlichting betreft een periodiek integraal onderzoek naar de voorbereiding op de rampenbestrijding door de verantwoordelijke bestuursorganen (dat wil zeggen de activiteiten in het kader van de pro-actie, preventie en preparatie).

Doel hiervan is om de samenwerking zoals die in Enschede naar aanleiding van de vuurwerkramp tussen de inspecties heeft plaatsgevonden te bestendigen ten behoeve van een periodieke algemene (preventieve) doorlichting van de voorbereiding van de rampenbestrijding. Dit biedt zowel voordelen voor de inspecties als voor de onderzochte bestuursorganen. Tussen de inspecties onderling wordt een heldere taakverdeling afgesproken in het licht van de te houden doorlichtingen, waarbij over de resultaten van de doorlichtingen integraal gerapporteerd worden. Voor de onderzochte bestuursorganen heeft deze werkwijze als voordeel dat zij niet willekeurig worden geconfronteerd met meerdere inspecties op gelijksoortig terrein waardoor de toezichtdruk wordt beperkt.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20, p. 40–41, 44 en 70. Handelingen II, 2000/01, 27 575, nr. 8–310. De inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding is inmiddels met de inspectie Politie gefuseerd tot de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

De operationalisering van deze vorm van rapporteren vraagt om een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling die als volgt zal worden vormgegeven.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid draagt zorg dat periodiek een integrale multidisciplinaire rapportage van de voorbereiding op de rampenbestrijding tot stand komt. Hiertoe wordt onderzoek verricht door de meest betrokken inspecties naar de voor hun werkerrein relevante aspecten van de voorbereiding op de rampenbestrijding door de provincies, de gemeenten, de brandweer-, de ghor- en de politieregio's alsmede andere openbare lichamen. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is verantwoordelijk voor het proces van het totstandkomen van een algemene doorlichting, resulterend in een integrale rapportage, terwijl voor de inhoudelijke inbreng op deelterreinen de daarvoor verantwoordelijke inspecties de verantwoordelijkheid hebben en houden.

De minister van BZK maakt afspraken met de betrokken andere ministers over de bijdrage van de onder hen ressorterende inspecties aan de doorlichting ten behoeve van multidisciplinaire rapportage. Jaarlijks zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een werkprogramma voor het daarop volgende jaar aan de Tweede Kamer doen toekomen. In dat kader worden tevens afspraken gemaakt over tijdstip en omvang van de te leveren bijdragen en de taakafbakening daarbij tussen de inspecties onderling. Hierbij zal aangesloten worden bij de huidige wettelijk geregelde taakafbakening tussen de verschillende inspecties. Voor op handhaving gerichte inspecties zoals de Arbeidsinspectie, kan de bijdrage ook bestaan uit het ter beschikking stellen van relevante bevindingen uit hun «reguliere» onderzoek.

De afspraken vinden hun vertaling in de (jaarlijkse) onderzoeksprogramma's van alle betrokkenen. Iedere inspectie blijft autonoom verantwoordelijk voor de wijze van uitvoering van het deel van de doorlichting dat de desbetreffende inspectie aangaat. Zij leveren hun bevindingen aan bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid conform de daarover gemaakte (werk)afspraken die deze integraal overneemt in (of als bijlage bij) de multidisciplinaire rapportage over de doorlichting. De laatste inspectie verzorgt vervolgens een integrale analyse van de voorbereiding op de rampenbestrijding door de onderzochte bestuursorganen en doet (zodanig) aanbevelingen ter verbetering. De inspectie zal haar bevindingen en eventuele aanbevelingen communiceren met de onderzochte bestuursorganen.

De Raad van State heeft verzocht aandacht te besteden aan de verhouding tussen de burgemeester, belast met het opperbevel in de repressieve fase en sectorale overheidsorganisaties die bij een ramp betrokken zijn. De Raad verwijst daarbij met name naar de verhouding met de Arbeidsinspectie. Het opperbevel van de burgemeester bij (dreiging) van de verstoring van de openbare orde en veiligheid reikt zover, dat aanwijzingen van instanties, zoals de arbeidsinspectie, terzijde kunnen worden geschoven voorzover die aanwijzingen een goede bestrijding van een ramp of zwaar ongeval, alsmede de directe gevolgen daarvan, belemmeren. In artikel 1.17 van het Arbeidsomstandighedenbesluit is in dat kader ten overvloede opgenomen dat de daar genoemde bepalingen uit de Arbeidsomstandighedenwet 1998 van toepassing zijn voor zover door de toepassing daarvan de goede taakuitoefening niet wordt belemmerd. De burgemeester zal zich echter wel steeds bewust moeten zijn van de veiligheid van rampbestrijders en derden en ook rekenschap moeten kunnen afleggen over de gemaakte keuzen ten tijde van de rampbestrijding. Dat houdt in dat hij zich in de repressieve fase door deskundigen goed dient te informeren over de mogelijke risico's voor rampbestrijders en derden ten

gevolge van de ramp en de rampbestrijding. Het eindoordeel over de inzet van functionarissen na weging van alle belangen ligt in het opperbevel van de burgemeester begrepen. Daarbij wordt overigens aangetekend dat professionele rampbestrijders worden opgeleid en getraind om in risicovolle situaties, ook met gevaarlijke stoffen, te opereren.

#### **4.4 Vierjaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer**

Op grond van het voorgestelde artikel 10f van de Wet rampen en zware ongevallen krijgt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot taak ten minste eenmaal per vier jaar de Tweede Kamer te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. Hierbij betreft de minister de informatie die hij van de Commissarissen van de Koning heeft verkregen uit de bestuurlijke rapportages op grond van artikel 10d van de Wrzo, en de informatie van de inspecties op grond van de artikelen 19 en 19a van de Brandweerwet 1985.

Afhankelijk van actuele ontwikkelingen kan de minister de Tweede Kamer vaker informeren. Daarnaast zal de minister ook tussentijds de Tweede Kamer informeren over de bevindingen die bij een aspect- of incidentonderzoek door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid naar voren komen.

### **HOOFDSTUK 5 GENEESKUNDIGE HULPVERLENING BIJ ONGEVALLLEN EN RAMPEN**

#### **5.1 Inleiding**

In de nota «Met zorg verbonden»<sup>1</sup> zijn de contouren geschetst voor een verbetering van de geneeskundige hulpverlening bij rampen. Onder andere werd geconstateerd dat de overgang van de dagelijkse geneeskundige hulpverlening bij ongelukken op de openbare weg (de spoedeisende medische hulpverlening, verder te noemen SMH) naar de geneeskundige hulpverlening bij rampen (GHR) vloeiender moet verlopen. De GHR is te beschouwen als een opschaling van de SMH.

Voorwaarde voor een goed functionerende GHR is derhalve een goed functionerende SMH. Geconstateerd is dat de schakels van de geneeskundige keten binnen de SMH beter op elkaar dienen aan te sluiten en dat de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen beter dient te worden afgestemd op de activiteiten van de overige bij de rampenbestrijding betrokken diensten. Om dit te bewerkstelligen dient de betrokkenheid van het lokale bestuur bij de SMH te worden verbeterd en de regionale samenwerking te worden versterkt. Dit laatste wordt bevorderd door schaalvergroting van de regionale samenwerkingsverbanden en de aanstelling van een functionaris op regionaal niveau die tot taak heeft zowel het proces met betrekking tot de SMH als de GHR te coördineren. Realisatie hiervan noopt tot wijziging van de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen (Wghr). Deze wijziging is reeds aangekondigd in een eerdere wijziging van de Wghr<sup>2</sup>.

#### **5.2 Uitbreiding van de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen**

Het huidige artikel 1, onderdeel a, van de Wghr definieert de geneeskundige hulpverlening als «het in georganiseerd verband verrichten van gewondenzorg op of nabij de plaats van een ramp of zwaar ongeval, de gewondenzorg door militairen daaronder niet begrepen». De Wghr heeft

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 387, nr. 2

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 702, nrs. 2 en 3.

dus alleen betrekking op deze aspecten van de geneeskundige hulpverlening. De reddingstaak van de brandweer en het civiele vervoer naar en de behandeling in ziekenhuizen valt onder de werking van respectievelijk de Brandweerpwet 1985, de Wet ambulancevervoer en de Kwaliteitswet zorginstellingen.

In het licht van de bevindingen in voornoemde nota «met zorg verbonden» wordt voorgesteld de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders voor de geneeskundige hulpverlening tijdens een ramp of zwaar ongeval te verruimen. De zorgplicht van het college dient zich niet te beperken tot het in georganiseerd verband verrichten van gewondenzorg op of nabij de plaats van een ramp of zwaar ongeval te dragen, maar dient zich uit te strekken tot de organisatie van de geneeskundige hulpverlening naar aanleiding van een ramp of zwaar ongeval als totaal. Dat betekent dat het college naast een zorgplicht voor de organisatie van de gewondenzorg op het rampterrein ook een zorgplicht heeft voor de organisatie van het vervoer van slachtoffers van het rampterrein naar de ziekenhuizen binnen de voor de ambulancediensten geldende wettelijke kaders en de voorbereiding van de ziekenhuizen op eventuele calamiteiten binnen de voor de ziekenhuizen geldende wettelijke kaders. Concreet betekent deze zorgplicht dat het college verantwoordelijk is voor de totstandkoming van 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. Opgemerkt zij dat het hier gaat om een zorgplicht voor de organisatie van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen. Dit moet worden onderscheiden van het opperbevel van de burgemeester voor de rampenbestrijding als geheel tijdens een ramp, waarbij het gaat om de wijze waarop de organisatie voor de rampenbestrijding als geheel wordt ingezet om de ramp daadwerkelijk te bestrijden.

Alleen indien de capaciteit en de activiteiten van de centrale post voor het ambulancevervoer, de ambulancediensten zelf en de opvang- en verzorgingsmogelijkheden van de in de regio liggende ziekenhuizen naadloos op elkaar zijn afgestemd, kan de burgemeester invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval. Daarom heeft het college van burgemeester en wethouders een zorgplicht voor de organisatie van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen en de voorbereiding daarop. Deze zorgplicht houdt in dat het college niet alleen verantwoordelijk is voor (de bevordering van) de afstemming van de prestaties van de diensten, instellingen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de feitelijke geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen onderling en met de prestaties van de brandweer en de politie, maar ook voor de (bevordering van de) afspraken die moeten leiden tot de realisatie van die prestaties. Dit laatste ligt besloten in de tweede volzin van het voorgestelde artikel 2. De hulpverlening bij rampen en zware ongevallen wordt uitgevoerd door de diensten die ook de dagelijkse hulp verlenen. Voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen betekent dit dat de diensten die betrokken zijn bij de dagelijkse SMH, ook ingezet worden bij de GHR. De dagelijkse SMH moet moeiteloos kunnen opschalen tot een goed georganiseerde GHR. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur voor de voorbereiding van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen zich ook uitstrekt tot de coördinatie van de voorbereiding van de SMH op de GHR. Daarnaast dient de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen goed te worden afgestemd op de taken van de andere bij de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval betrokken diensten, zoals de politie en de brandweer. Het

voorgestelde artikel 5 draagt deze taken expliciet op aan de regionaal geneeskundige functionaris (RGF).

Bovenomschreven uitbreiding van de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur ligt besloten in de zorgplicht, neergelegd in het voorgestelde artikel 2 in samenhang met de definitiebepaling in artikel 1, onderdeel b.

### **5.3 De taken van de GHOR-regio**

Het huidige artikel 5 van de WGHR verplicht de gemeente haar taken in het kader van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Ter verbetering van de kwaliteit van de organisatie van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen, is in 1996 het Project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PGHOR) gestart. Inmiddels hebben zich door het samengaan van meerdere Wghr-regio's 26 GHOR-regio's gevormd, waarvan de gebiedsindeling zoveel mogelijk op de grenzen van de politieregio's is afgestemd. De GHOR-regio's functioneren sinds 1999 en hebben in dat jaar in elke GHOR-regio een RGF aangesteld. De taken van de RGF waren op grond van de Wghr opgedragen aan de directeur van de GGD. Met ingang van 12 januari 2001 is bij wetwijziging (Stb. 2001, 13) de functie van de RGF losgekoppeld van de functie van de directeur van de GGD<sup>1</sup>.

In 1999 is vervolgens een traject ingezet waarbij territoriale congruentie van de brandweerregio's, de GHOR-regio's en de politieregio's wordt nagestreefd. Uitgangspunt daarbij is dat de grenzen van de brandweerregio's en de GHOR-regio's, gelet op de nauwe verwevenheid van hun taken, in ieder geval congruent zijn en dat de grenzen van de politieregio richtinggevend zijn. Het voorgestelde artikel 3 voorziet er in dat de gemeenten die tot één brandweerregio behoren, ook een gemeenschappelijke regeling inzake de geneeskundige hulpverlening aangaan. Voor een nadere toelichting op de territoriale congruentie zij verwezen naar hoofdstuk 2.

Het voorgestelde artikel 4 bepaalt dat bepaalde taken in het kader van de zorgplicht voor de voorbereiding op de GHR bij gemeenschappelijke regeling moeten worden overgedragen aan het openbaar lichaam van het regionale samenwerkingsverband inzake GHOR. Ten opzichte van het huidige artikel 8 worden aan de over te dragen taken enkele taken toegevoegd. Het betreft onder meer het instellen en instandhouden van een centrale post voor het ambulancevervoer, het vaststellen van een organisatieplan, en het benoemen, schorsen en ontslaan van de RGF.

Eén van de nieuw voorgestelde taken voor het GHOR-bestuur vormt de instelling en instandhouding van de centrale post voor het ambulancevervoer (CPA). Artikel 4, in samenhang met artikel 5, van de Wet ambulancevervoer bepaalt dat gemeenten daartoe een gemeenschappelijke regeling moeten treffen. Nu de verantwoordelijkheid van het GHOR bestuur ook de coördinatie van de voorbereiding van de SMH op de GHR omvat, ligt het voor de hand deze taak niet in een aparte gemeenschappelijke regeling onder te brengen, maar om deze over te dragen aan het GHOR-bestuur.

Een belangrijk aspect vormt de totstandkoming van het beheersplan en het daarop gebaseerde organisatieplan. De regionale brandweer is op grond van het voorgestelde artikel 4 van de Brandweerwet 1985 verantwoordelijk voor de totstandkoming van het beheersplan, maar behoeft hiervoor de instemming van het bestuur van de GHOR-regio. Dat betekent

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 702, nr. 2

dat het bestuur van de GHOR-regio mede gestalte moet geven aan de totstandkoming van het beheersplan. In het bijzonder is het verantwoordelijk voor de definiëring van de prestaties van de geneeskundige hulpverleningsdiensten, instellingen en voorzieningen ten behoeve van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen en een goede afstemming hiervan op de prestaties van de overige bij de rampenbestrijding betrokken diensten. Dat betekent de definiëring van:

- de prestaties die de diensten bij een eventuele ramp moeten kunnen leveren, de daarbij behorende capaciteit en deskundigheid, en de maatregelen gericht op de instandhouding of realisering daarvan;
- de prestaties in het kader van het voorkomen en beperken van de gevolgen van een ramp of zwaar ongeval, de daarbij behorende capaciteit en deskundigheid, en de maatregelen gericht op de instandhouding of realisering daarvan;
- de bijdrage aan het opleidings- en oefenprogramma. (zie het voorgestelde artikel 5 van de Wet rampen en zware ongevallen, onderdelen b, c en e).

Deze prestaties dienen vervolgens te worden uitgewerkt in een organisatieplan. Dat betekent dat de prestaties in ieder geval dienen te worden uitgewerkt in de taken, de werkwijzen, de personeels- en materieelsterkte en het opleidings- en oefenplan ten behoeve van de GHR. Voor de inhoud van het organisatieplan zij verder verwezen naar paragraaf 3.5.

Belangrijk aandachtspunt in dit kader is dat, anders dan bij de brandweer en de politie, de bij de geneeskundige hulpverlening betrokken diensten, organisaties en instellingen niet rechtstreeks onder het gezag van het openbaar bestuur, in casu de burgemeester, staan. Ook het regiobestuur, dat immers verlengd lokaal bestuur is, heeft dus geen bevoegdheden om de te leveren prestaties van de betrokken geneeskundige hulpverleningsdiensten, instellingen en voorzieningen af te dwingen. De verantwoordelijkheid van het GHOR-bestuur kan niet verder strekken dan zijn bevoegdheden en is derhalve beperkt tot het bevorderen van de totstandkoming van afspraken met de voornamelijk privaat georganiseerde gezondheidssector, zoals de besturen van de ziekenhuizen en de ambulancebedrijven over de inzet van hun diensten bij een eventuele ramp of zwaar ongeval en de voorbereiding daarop. Deze afspraken worden in overeenstemming met de besturen van de ambulancebedrijven en de ziekenhuizen gedefinieerd in het beheersplan en uitgewerkt in het organisatieplan. Het GHOR-bestuur heeft geen eigen bevoegdheden ten aanzien van deze instanties. Indien het GHOR-bestuur constateert dat afspraken uit het organisatieplan niet worden nagekomen, kan het de Inspectie voor de Volksgezondheid hierop attenderen. De toegevoegde waarde van de in het beheersplan en het organisatieplan neergelegde prestaties is dat het openbaar bestuur, en dus ook de inspectie, daarmee een beter beeld heeft van de benodigde capaciteit en kwaliteit en de daadwerkelijke aanwezigheid daarvan. De Inspectie voor de Gezondheidszorg kan hierdoor haar taak beter uitvoeren. Dit komt de geneeskundige hulpverlening bij rampen ten goede.

#### **5.4. Taken van de regionaal geneeskundig functionaris (RGF)**

De RGF is thans belast met de leiding over de geneeskundige hulpverlening (artikel 2, eerste lid, van de Wghr). Op grond van artikel 2, tweede lid, van de Wghr kan hij in geval van een ramp of een zwaar ongeval aanwijzingen geven aan degene die is belast met de leiding van de CPA. Deze leidinggevende en coördinerende taak van de RGF tijdens de bestrijding van de ramp is vergelijkbaar met de operationele leiding die de brandweercommandant heeft.

Daarnaast heeft de RGF op grond van artikel 3 Wghr tot taak zorg te

dragen voor de afstemming van de activiteiten ter voorbereiding op de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen.

In het verlengde van de uitbreiding van de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen wordt ook de reikwijdte van de operationele leiding van de RGF in dat kader uitgebreid. Verwezen zij in dit verband ook naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 5 van de WGHOR.

Ook de taak van de RGF in het kader van de voorbereiding wordt uitgebreid. Op grond van het voorgestelde artikel 5, tweede lid, heeft de RGF tot taak de SMH ter voorbereiding op de GHR te coördineren. Het voorgestelde tweede lid betreft uitsluitend de taken van de RGF in het kader van de voorbereiding op de daadwerkelijke rampenbestrijding. Hij krijgt ingevolge deze bepaling geen zeggenschap over de feitelijke dagelijkse SMH. Alleen voor zover de organisatie van de SMH gevolgen kan hebben voor de GHR heeft de RGF op grond van deze bepaling bemoeienis met de SMH ter voorbereiding op de GHR. Daarnaast heeft de RGF de taak de prestaties en de daartoe voorbereidende maatregelen in het kader van de geneeskundige hulpverlening af te stemmen op de prestaties en de daartoe voorbereidende maatregelen van de overige bij de rampenbestrijding betrokken diensten.

### **5.5. Technische aanpassing**

Naar aanleiding van de beleidswijziging met betrekking tot de geneeskundige eenheden zijn nog enkele technische aanpassingen in het wetsvoorstel aangebracht. Het betreft de vervanging van de geneeskundige eenheden door geneeskundige combinaties.

De geneeskundige eenheden dienden te verzekeren dat ook in tijden van (dreigende) oorlog of andere buitengewone omstandigheden voldoende geneeskundige capaciteit aanwezig zou zijn. Deze eenheden konden in beginsel ook in normale omstandigheden worden ingezet. De voornaamste taken van dit peloton waren het inrichten en in bedrijf houden van drie gewondennesten en een verzamelplaats gewonden en het vervoer van de daarvoor in aanmerking komende slachtoffers van de gewondennesten naar de verzamelplaats gewonden. De geneeskundige eenheden werden beschikbaar gesteld en gehouden door instellingen, die daartoe een erkenning behoeften van de WHGR-regio.

Met het Nederlandse Rode Kruis werden afspraken gemaakt, waarbij het de inspanningsverplichting op zich nam om deze geneeskundige eenheden te leveren. Het NRK had dienaangaande een wettelijk verankerde voorkeurspositie. In het geval dat het NRK niet aan de inspanningsverplichting kon voldoen, konden andere instellingen in aanmerking komen voor het leveren van geneeskundige eenheden. De wettelijke verankering van deze opzet is neergelegd in paragraaf 3 van de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen.

Gaandeweg bleek deze organisatiestructuur niet te voldoen. De inzet van specifieke, onafhankelijk opererende, geneeskundige eenheden die alleen onder rampomstandigheden worden ingezet, paste niet meer in het concept van de rampenbestrijding, waarbij de hulpverlening onder rampomstandigheden wordt verricht door diensten die ook in het dagelijks leven dezelfde soort taken uitvoeren. Voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen betekent dit dat ook tijdens rampen en zware ongevallen de geneeskundige hulpverlening wordt uitgevoerd door ambulancepersoneel en mobiele medische teams van de traumacentra, die deze taken ook onder normale omstandigheden uitvoeren. Bij de circulaire van 24 november 1997, nr. GNK97/128 en van 6 augustus 1999, nr.

EB1999/76668 werd daarom een andere opzet van de geneeskundige hulpverlening geïntroduceerd. De geneeskundige eenheden werden vervangen door de geneeskundige combinaties. De geneeskundige combinatie is een samenwerkingsverband van een mobiel medische team, twee ambulanceteams en een snel inzetbare groep ter medische assistentie (SIGMA). De laatste is een groep gekwalificeerde vrijwilligers van bij voorkeur het Nederlands Rode Kruis die de professionele hulpverleners ondersteunen, onder leiding van een functionaris die daartoe door het bestuur van de GHOR-regio is aangewezen. Het bestuur van de GHOR-regio maakt hiertoe afspraken met de betrokken instellingen. Omdat de geneeskundige combinatie ook wordt gebruikt als interregionale bijstandseenheid dienen er uniforme eisen te kunnen worden gesteld ten aanzien van samenstelling, kwaliteit en uitrusting.

Teneinde de wetgeving in overeenstemming te brengen met bovenstaande ontwikkelingen wordt paragraaf 3 van de Wghr geschrapt en draagt artikel 4, eerste lid, onderdeel c, het GHOR bestuur op om een organisatorische samenwerkingsverband, gericht op geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen in te stellen en in stand te houden. Tevens voorziet het voorgestelde artikel 8 in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur kwaliteitseisen te stellen aan dit samenwerkingsverband.

## **HOOFDSTUK 6 DE RAMPBESTRIJDINGSKETEN**

### **6.1 Algemeen**

In dit wetsvoorstel is voornamelijk aandacht besteed aan de verbetering van de voorbereiding van de rampenbestrijding door maatregelen te nemen ten aanzien van de planvorming en het toezicht daarop. Dit kan niet los worden gezien van de vijf schakels waaruit de rampbestrijdingsketen bestaat<sup>1</sup>. Sterker nog, bij de planvorming door de verantwoordelijke besturen wordt met nadruk stilgestaan bij deze schakels. Juist bij de voorbereiding en planvorming kan nog een grote slag worden gewonnen, ook voor wat betreft de samenwerking tussen de verschillende betrokken partners bij de rampenbestrijding.

De provincie houdt toezicht op de kwaliteit van de gemeentelijke en regionale plannen en kan daaromtrent zonodig aanwijzingen geven. Middels de jaarlijkse bestuurlijke rapportage ontstaat daarnaast zicht op de voortgang in de uitvoering van de plannen, zodat bij een eventuele stagnatie daarvan, de verantwoordelijke besturen kunnen worden aangesproken. De Raad van State heeft in zijn advies bij dit wetsvoorstel aandacht gevraagd voor een aantal onderdelen van de rampenbestrijding zelf. Deze worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

### **6.2 Pro-actie en preventie**

In het kader van de totstandkoming van een rampenplan en een regionaal beheersplan, zal een inventarisatie en analyse van de in een gemeente of regio aanwezige risico's moeten plaatsvinden. Aan de hand daarvan zal het verantwoordelijk bestuur – het gemeentelijk of regionale bestuur – dienen te bezien hoe ze deze risico's door een pro-actiebeleid kan terugdringen. Vele instrumenten staan de gemeente hierbij ter beschikking. Zo kan door een adequaat ruimtelijke ordeningsbeleid (geen risicovolle activiteiten in de nabijheid van woningen) en een goed vergunningenbeleid met restrictieve handhaving daarvan, een groot aantal risico's worden beperkt. Ook kunnen binnen ondernemingen maatregelen worden genomen, waarmee een grootschalig incident kan worden voorkomen. In de plannen zal de ambitie moeten worden aangegeven om nieuwe poten-

---

<sup>1</sup> De vijf schakels betreffen 1. pro-actie, 2. preventie, 3. preparatie, 4. repressie en 5. nazorg.



tiële risico's structureel te voorkomen en geïnventariseerde risico's door preventieve maatregelen en voorzieningen beheersbaar te krijgen en te houden. Gemeenten hebben inmiddels diverse activiteiten op dit terrein ondernomen.

### **6.3 Preparatie**

Ondanks een goed pro-actie en preventiebeleid, zal over het algemeen een aantal restrisico's overblijven die niet (verder) beperkt kunnen worden. In de verschillende plannen worden deze risico's alsmede de inzet van de betrokken partijen op gemeentelijk en regionaal niveau om deze risico's adequaat te kunnen bestrijden beschreven. De in het rampenplan en beheersplan beschreven ambities zullen moeten worden vertaald in een organisatie van mensen en middelen die ook daadwerkelijk in staat is het beschreven prestatieniveau in voorkomende rampsituaties te leveren. Dat betekent dat daarbij ook de voorbereiding op de rampenbestrijding door opleiding en (multidisciplinaire) oefening moet worden beschreven en uitgevoerd.

### **6.4 Repressie**

Als een ramp of zwaar ongeval zich voordoet, bevatten het vastgestelde rampenplan en het rampbestrijdingsplan het draaiboek en een overzicht van te betrekken hulpverleningsdiensten en te ondernemen acties. Hierbij neemt de burgemeester de bestuurlijke leiding en de brandweercommandant de operationele leiding op zich, ter bestrijding van die ramp of dat ongeval. De Raad van State vraagt zich af of de brandweercommandant bij een langdurig optreden wel voldoende is toegerust voor die taak. Deze functionaris maakt dan deel uit van het beleidsteam, ter ondersteuning van de burgemeester, terwijl hij aan de andere kant operationeel leiding dient te geven aan de hulpverleningsdiensten. Hier kan frictie ontstaan, zoals ook bij recente incidenten is gebleken.

De bestuurlijk adviserende taak van de brandweercommandant en de operationeel leidinggevende taak legt niet alleen een zware druk op deze functionaris ten tijde van de rampbestrijding, maar vraagt daarnaast ook om andere kwaliteiten en capaciteiten. In paragraaf 2.4 is een doorkijk gegeven naar toekomstige ontwikkelingen in de regionale hulpverlening. In dat verband zal ook worden gezien of de taken die de (regionale) brandweercommandant bij de rampenbestrijding heeft aanpassing behoeven. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan de scheiding van bestuurlijke en operationele taken, waarbij voor die bestuurlijke taken een aparte regionale functionaris wordt benoemd, terwijl de taak van de brandweercommandant wordt beperkt tot de operationele leiding over de rampbestrijding. De gedachtenvorming daaromtrent is echter nog niet afgerond en zal in een later stadium vorm moeten krijgen.

### **6.5 Nazorg**

De organisatie van de nazorg heeft een nadrukkelijke plaats in het rampenplan en het regionale beheersplan. Met name naar aanleiding van de vuurwerkbrand en de nieuwjaarsbrand is er grote aandacht voor een informatie- en adviescentrum dat als één loket kan dienen voor de slachtoffers van een ramp. De inrichting en opzet daarvan is afhankelijk van vele factoren. Bij de planvorming zal hieraan aandacht moeten worden gegeven en zal organisatie van de zorg en nazorg voor slachtoffers moeten worden beschreven. Inmiddels zijn hiervoor handreikingen beschikbaar.

## 6.6 De partners in de rampbestrijding

Naast de (regionale) brandweer, de geneeskundige hulpverleningsdiensten, de politie en gemeentelijke diensten, kunnen vele andere diensten en instanties bij de rampenbestrijding betrokken zijn. Kenmerkend voor deze diensten en instanties is, dat zij niet bij iedere ramp of zwaar ongeval een rol hebben, maar dat dat afhangt van de specifieke situatie. Te denken valt hierbij onder meer aan de inzet van waterschappen, defensie, bedrijfsbrandweren en buitenlandse hulpverleningsdiensten.

Bij de rampenbestrijding zal vaak een rol zijn weggelegd voor de waterschappen en andere bestuursorganen die zijn belast met aangelegenheden betreffende de waterstaatszorg. Dat begint bij de zorg voor de afvoer en verwerking van verontreinigd bluswater, tot de feitelijke inzet bij de bestrijding van watergerelateerde rampen zoals overstromingen door regenval of verhoogde aanvoer van rivierwater. Het rampenplan dient enerzijds te zijn afgestemd op de calamiteitenplannen van genoemde bestuursorganen. Anderzijds dient in het rampenplan en het regionale beheersplan de eventuele inzet van waterschapsdiensten bij de daarvoor in aanmerking komende situaties te worden beschreven. In rampbestrijdingsplannen voor watergerelateerde rampen en zware ongevallen, zal de rol van deze waterschapsdiensten nog nadrukkelijker en gedetailleerder worden opgenomen.

Door hieraan bij de planvorming aandacht te besteden en de in onderling overleg beschreven inzet te beoefenen, is de inzet van waterschappen en andere met de waterstaatszorg belaste instanties verzekerd.

De rol van defensie en bedrijfsbrandweren bij de rampenbestrijding is in beginsel beperkt tot de terreinen waar deze instanties functioneren, dat wil zeggen defensieterreinen en inrichtingen (bedrijven) waar een bedrijfsbrandweer verplicht is gesteld. Hiervoor geldt in wezen hetzelfde als wat over de rol van de waterschapsbesturen is gezegd. Het college van burgemeester en wethouders wijzen, overeenkomstig het Besluit bedrijfsbrandweren, de inrichtingen aan waar een bedrijfsbrandweer verplicht wordt gesteld. In die aanwijzing kunnen zij eisen stellen omtrent de alarmering van en samenwerking met de gemeentelijke brandweer en andere hulpverleningsorganisaties. Ook vanuit de Nederlandse Vereniging voor Brandweertzorg en Rampenbestrijding bestaat nadrukkelijke aandacht voor de samenwerking tussen bedrijfsbrandweer en overheidsbrandweer<sup>1</sup>. Daarnaast zal voor de bedrijfsbrandweerplichtige inrichtingen en voor risicovolle defensieobjecten over het algemeen een (al dan niet verplicht voorgeschreven) rampbestrijdingsplan zijn opgesteld. In dat plan dient de operationele inzet van de bij de rampenbestrijding betrokken diensten, met inbegrip van de diensten van de inrichting zelf, te zijn beschreven.

Naast de hiervoor beschreven rol van Defensie vervult Defensie in het kader van rampenbestrijding ook de functie van «vangnet». In de defensienota staat immers als derde hoofdtaak van de krijgsmacht genoemd «ondersteuning van de civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal». Bij grootschalige rampen kan derhalve defensiepersoneel en -materieel, ter ondersteuning van de civiele instanties, worden ingezet. Een verzoek om militaire bijstand kan door de Commissaris van de Koningin, via de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan de minister van Defensie worden gedaan. De bestuursafspraken tussen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie over de inzet van de krijgsmacht bij rampenbestrijding worden in de loop van 2003 herzien.

<sup>1</sup> Zie onderdeel 6 van de Beschrijving Bedrijfsbrandweerkorps van de NVBR.

In die gevallen waarin bijstand vanuit het buitenland noodzakelijk is of gelet op de geografische ligging voor de hand ligt, zijn twee voorzieningen getroffen. In bilaterale afspraken met België en Duitsland zijn afspraken gemaakt om bij grootschalige ongevallen en rampen wederzijds landsgrensoverschrijdende bijstand te verlenen. Daarnaast zijn vergaande afspraken gemaakt in Europees verband, waar de lidstaten zijn overeengekomen om in voorkomende gevallen bijstand te verlenen. Deze afspraken zijn vastgelegd in diverse richtlijnen, resoluties en beschikkingen<sup>1</sup>.

## HOOFDSTUK 7 FINANCIËLE ASPECTEN

Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004 en de kabinetsstandpunten naar aanleiding van de vuurwerkramp en de nieuwjaarsbrand, alsmede de kabinetsreactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de voorbereiding op de rampenbestrijding. Het voorstel behelst voornamelijk een aanscherping van bestaande taken en bevoegdheden. Een adequate voorbereiding op de rampenbestrijding vereist immers goede afstemming met partners in de veiligheidsketen, actuele plannen, oefening en opleiding als ook toezicht de voorbereiding. Voor gemeenten wijzigt er betrekkelijk weinig. Zij dienen reeds over actuele rampenplannen en rampbestrijdingsplannen te beschikken. De regio's worden echter geconfronteerd met een nieuw fenomeen, het regionale beheersplan en de organisatieplannen voor iedere discipline afzonderlijk. Van provincies wordt tot slot een extra inspanning gevraagd in het toezicht op de lokale en regionale voorbereiding op de rampenbestrijding.

Het in dit wetsvoorstel vervatte plan- en toezichtsstelsel betekent dus effectief een taakverzwaring voor de betrokken regio's en provincies. Voor de financiële gevolgen van deze effectieve taakverzwaring zijn in de afgelopen periode reeds voorzieningen getroffen.

In het kader van de beleidsnota is reeds structureel € 38,57 miljoen aan de regio's beschikbaar gesteld. Naar aanleiding van de vuurwerkramp heeft het kabinet voor de versterking van de rampenbestrijding in ruime zin nog eens structureel € 27,68 miljoen extra beschikbaar gesteld. Deze extra middelen worden onder meer ingezet voor de versterking van de organisatie van de rampenbestrijding in de regio's, met name waar het gaat om pro-actie en preventie en de organisatie van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. In het rapport van onderzoekscombinatie Berenschot, COT en Cebeon met als titel «Zicht op voortgang. Vooruitgang in zicht», dat bij brief van 12 februari 2002 is aangeboden aan de Tweede Kamer, is de verdeling van deze middelen en de besteding daarvan nader beschreven. Daar wordt hier naar verwezen<sup>2</sup>. De voorstellen uit dit wetsvoorstel hebben met name personele consequenties voor de regio's. De GHOR-regio moet vierjaarlijks een organisatieplan opstellen, terwijl het bestuur van de regionale brandweer vierjaarlijks een beheersplan en organisatieplan moet afleveren alsmede jaarlijks een bestuurlijke rapportage uitbrengen. De aan de regio's beschikbaar gestelde middelen zijn ruim voldoende voor uitbreiding van de personele capaciteit voor deze planvormingsen rapportagetaken.

Tot slot kan worden gemeld dat aan de provincies in 2001 € 0,68 miljoen via een eenmalige specifieke uitkering en in 2002 € 1,36 miljoen via een eenmalige ophoging van het provinciefonds beschikbaar is gesteld. Voor de daarop volgende jaren wordt het provinciefonds structureel met € 2,268 miljoen opgehoogd. Dit geld is bestemd voor de uitbreiding van het provinciale toezicht tot de gehele voorbereiding op de rampenbestrijding door gemeenten en regio's. De beschikbare middelen zijn voldoende voor gemiddeld drie fte's per provincie. Dat wordt afdoende geacht voor de aanvullende taken van de provincie in het toezicht op

<sup>1</sup> Voor een overzicht wordt verwezen naar de nota «Internationale aspecten van het beleid inzake brandweer en rampenbestrijding» welke eind 2000 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2000/01, 27 556, nr. 2).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001/02, 26 956, nr. 7.

gemeentelijke en regionale plannen, de beoordeling van de bestuurlijke rapportage van de regio en het opstellen van een bestuurlijke rapportage voor het Rijk.

De realisatie van de territoriaal congruente gebiedsindeling bekostigt zichzelf. Door een congruente gebiedsindeling kunnen efficiency voordelen worden behaald, waaruit de aan een eventuele herindeling verbonden kosten kunnen worden gedekt. Toch blijken de aanloopkosten voor sommige regio's om te komen tot een territoriaal congruente indeling dermate hoog, dat voorzien is in de mogelijkheid voor onevenredige frictiekosten een rijksbijdrage te verstrekken. Zowel in de jaren 2001 (€ 0,91 miljoen), 2002 (€ 1 miljoen) als 2003 (€ 1,5 miljoen) zijn hiervoor middelen gereserveerd..

Met de hiervoor genoemde structurele en incidentele bijdragen is voorzien in de bekostiging van de nieuwe of uitgebreide activiteiten die voor mede-overheden uit dit wetsvoorstel voortvloeien.

## **HOOFDSTUK 8 ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I, onderdeel A**

Dit onderdeel voorziet in een wijziging van artikel 3 van de Brandweerwet 1985. In het eerste lid van het nieuwe artikel is opgenomen dat op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij algemene maatregel van bestuur een verdeling van gemeenten in regio's wordt vastgesteld. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot één regio treffen vervolgens een gemeenschappelijke regeling teneinde een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van de werkzaamheden van de regionale brandweer met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt, het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand, alsmede het beperken en bestrijden van rampen en zware ongevallen en overigens een goede hulpverlening bij een ongeval of ramp te bevorderen.

Onder ramp of zwaar ongeval wordt een gebeurtenis verstaan waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

De algemene maatregel van bestuur bevat de regio-indeling, zoals die op grond van de voorgestelde artikelen 3 van de Brandweerwet 1985 en 3 van de WGHOR wordt vastgesteld voor de brandweerregio's en de regio's inzake geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

Het tweede lid van het nieuwe artikel 3 van de Brandweerwet 1985 bepaalt dat de verdeling van gemeenten in brandweerregio's in beginsel gelijk is aan de indeling van gemeenten voor de politieregio's, zoals opgenomen in de bijlage behorend bij de Politiewet 1993.

Van dat uitgangspunt kan slechts worden afgeweken indien dat noodzakelijk is voor een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van de werkzaamheden ter voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding en voor een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde hulpverlening bij ongevallen en rampen.

Zoals in hoofdstuk 2 van de Memorie van Toelichting is aangegeven, zal de regio-indeling van gemeenten voor de brandweer en de GHOR steeds congruent dienen te zijn. Dit betekent dat indien een van de politieregio afwijkende gebiedsindeling wordt voorgesteld, dit zowel voor de brandweer als geneeskundige hulpverlening voordelen met zich mee dient te brengen. Mochten de belangen op dit punt op enig moment tegengesteld aan elkaar zijn, dan prevaleert het algemene belang van een congruente gebiedsindeling. Een dergelijke tegenstelling is thans overigens niet denkbaar.

De voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur waarbij een van de politieregio's afwijkende verdeling van gemeenten in regio's wordt voorgesteld, vindt niet plaats dan nadat gedeputeerde staten van de provincie of provincies op wiens grondgebied de betrokken regio's zijn gelegen in de gelegenheid zijn gesteld om hieromtrent een advies uit te brengen. Zij krijgen hiervoor een periode van ten minste acht weken. Gedeputeerde staten dragen ervoor zorg dat alle bij de voordracht betrokken openbare lichamen in hun provincie (denk aan de bestaande brandweer- GHOR- en politieregio zelf) in de gelegenheid worden gesteld van hun zienswijze blijk te geven en voorzien het advies van deze zienswijzen. Hiermee is gewaarborgd dat in het advies duidelijk wordt geëxpliciteerd of voor een afwijkende gebiedsindeling een breed draagvlak binnen de provincie bestaat.

Overigens is het aan Onze minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om te bepalen, mede aan de hand van het door gedeputeerde staten uitgebrachte advies, of een algemene maatregel van bestuur met daarin een van de politieregio's afwijkende gebiedsindeling wordt voorbereid. Het toetsingskader daarvoor is in het algemene deel van deze toelichting geschetst.

Overigens is het bepaalde in het voorgestelde artikel 3, derde lid, van de Brandweerwet 1985 niet van toepassing op de initiële vaststelling van de verdeling van gemeenten in regio's naar aanleiding van deze wet (zie artikel IV, onderdeel A, van het wetsvoorstel). Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn immers de provincies, gemeenten en regio's uitgebreid betrokken. De vast te stellen regio-indeling is daarbij een beschrijving van de op dat moment geldende situatie. Hiermee is voldoende verzekerd dat alle belangen in de besluitvorming omtrent de initiële vaststelling van de regio-indeling zijn betrokken.

#### **Artikel I, onderdeel B**

Het oorspronkelijke artikel 4 van de Brandweerwet 1985 is begin 1997 vervallen (Stb 1996, 366)). Thans wordt een nieuw artikel 4 ingevoegd. De aanhef van het eerste lid betreft een technische aanpassing in verband met de invoeging van de verplichte regio-indeling in artikel 3 van de Brandweerwet 1985. Voor het overige bevat de voorgestelde bepaling de in het huidige tweede lid van artikel 3 neergelegde taken van de regionale brandweer. Daaraan zijn de nieuwe taken, zoals omschreven in het voorgestelde eerste lid, onderdeel 2°, toegevoegd. Het betreft de taak om een beheersplan vast te stellen (onderdeel a) en de taak om een organisatieplan vast te stellen (onderdeel b). De verplichting om een beheersplan vast te stellen ligt besloten in het voorgestelde artikel 5 van de Wet rampen en zware ongevallen en de verplichting om een organisatieplan vast te stellen ligt besloten in het voorgestelde artikel 4a van de Brandweerwet 1985. Bedoelde wijzingsvoorstellen worden hierna besproken. Omdat het hier om verlengd lokaal bestuur gaat, dienen de taken ingevolge de onderhavige bepaling bij de gemeenschappelijke regeling te worden opgedragen aan het bestuur van de regionale brandweer.

Het voorgestelde tweede lid van artikel 4 komt overeen met het thans geldende derde lid van artikel 3 van de Brandweerwet 1985.

### **Artikel I, onderdeel C**

Het voorgestelde artikel 4a van de Brandweerwet 1985 voorziet in de verplichting om één maal in de vier jaren een organisatieplan vast te stellen voor de regionale brandweer. Deze taak wordt uitgevoerd door het bestuur van de regionale brandweer.

Het organisatieplan bevat de nadere uitwerking van de in het beheersplan vastgestelde prestaties van de (regionale) brandweer op het terrein van het voorkomen en beperken van rampen en zware ongevallen en van de voorbereiding op de bestrijding daarvan. In ieder geval dienen deze prestaties nader te worden uitgewerkt in de taken van de brandweer, de werkwijzen, de personeels- en materieelsterkte en het opleidingsniveau en de geoefendheid van het personeel. Voor zover de brandweer nog niet aan de gestelde eisen voldoet, dient het organisatieplan tevens de maatregelen te bevatten die erop gericht zijn om het gewenste niveau te bereiken. Het organisatieplan biedt derhalve niet alleen een op de brandweertaken toegespitste uitwerking van de in het beheersplan vastgelegde prestaties maar bevat ook een stappenplan dat aangeeft hoe het gewenste niveau daarvan wordt bereikt.

Het voorgestelde vierde lid bepaalt dat het organisatieplan (ter informatie) dient te worden toegezonden aan het bestuur van de politieregio en van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Omgekeerd dienen ook deze besturen zichtbaar te maken hoe de in het beheersplan vastgestelde prestaties voor de eigen kolom worden uitgewerkt. Op deze wijze zijn de betrokken besturen op de hoogte van de wijze waarop de andere betrokken besturen uitvoering geven aan de beleidsmaatregelen in het beheersplan voor de eigen kolom en kunnen zij het tempo van de voortgang op elkaar afstemmen. Daarnaast dient het plan aan de commissaris van de Koningin te worden gezonden.

Tot slot voorziet het vijfde lid in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen te stellen aan de inhoud van het organisatieplan. Deze mogelijkheid wordt geopend, omdat het een plan in ontwikkeling betreft. Aanvullende eisen aan de eisen moeten daarom snel tot stand kunnen komen.

### **Artikel I, onderdeel D en G**

In diverse artikelen van de Brandweerwet 1985 wordt de aanduiding van de verantwoordelijk minister geactualiseerd.

### **Artikel I, onderdeel E**

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft tot taak om onderzoek te doen naar de wijze waarop door de bestuursorganen van provincies, gemeenten en andere openbare lichamen invulling wordt gegeven aan de brandweezorg en de voorbereiding op de rampenbestrijding. De inspectie voert deze taak uit door middel van thematische diepteonderzoeken, door periodieke algemene doorlichtingen en door incidentonderzoek.

Over de voornoemde bevoegdheid is in het recente verleden onduidelijkheid ontstaan. De vraag rees of het bestaande artikel 19 van de Brandweerwet 1985 ook betrekking had op deze vorm van algemeen toezicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding door bestuursorganen<sup>1</sup>. Alhoewel de wetsgeschiedenis van genoemd artikel leert, dat een onderzoek naar de wijze waarop door een bepaald bestuursorgaan de taken worden uitgevoerd in beginsel mogelijk is en het de minister te allen tijde

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20, p. 69.

vrij staat om het desbetreffende bestuursorgaan te informeren over de bevindingen van de inspectie, blijkt de tekst van de wet hierover in de dagelijkse praktijk onvoldoende duidelijkheid te verschaffen. Dit bleek ook uit het rapport van de commissie Alders naar aanleiding van de nieuwjaarsbrand.

Door artikel 19 van de Brandweerwet 1985 tekstueel aan te passen wordt buiten twijfel gesteld dat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid de mogelijkheid heeft om onderzoek te doen naar de wijze waarop bestuursorganen de taken uitvoeren in het kader van de voorkoming van, voorbereiding op en de bestrijding van brand, rampen en zware ongevallen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt deze verduidelijking aangebracht.

#### **Artikel I, onderdeel F**

Zie voor een toelichting paragraaf 4.3.

#### **Artikel I, onderdelen H en I**

De onderdelen F en G betreffen technische aanpassingen in de artikelen 23 en 24 van de Brandweerwet 1985 inhoudende een redactionele correctie en de verwijdering van verwijzingen naar reeds vervallen bepalingen.

#### **Artikel I, onderdeel J**

De artikelen 26 en 28 van de Brandweerwet 1985 zijn uitgewerkt en komen te vervallen.

#### **Artikel II, onderdeel A**

Voorgesteld wordt om in artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen enkele nieuwe definities op te nemen ten aanzien van de drie hulpverleningsregio's, omdat in de voorgestelde wettelijke bepalingen regelmatig naar deze hulpverleningsregio's wordt verwezen.

#### **Artikel II, onderdelen B en D**

Het voorgestelde artikel II, onderdeel B, vervangt hoofdstuk II van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo). Bedoeld hoofdstuk dat ziet op de voorbereiding van de rampenbestrijding wordt onderverdeeld in gemeentelijke voorbereiding, provinciale voorbereiding, provinciale toetsing van de voorbereiding, de informatieverplichtingen ten behoeve van de voorbereiding, de bestuurlijke rapportage over de voorbereiding en het onderzoek ten behoeve van de voorbereiding. Deze indeling brengt met zich dat de artikelen 2a, 2b en 2c op een logischer plaats in de wet worden opgenomen. Zij worden respectievelijk vervangen door de artikelen 10b, 10g en 10a.

#### **Gemeentelijke voorbereiding**

Het voorgestelde artikel 2 Wrzo komt overeen met het huidige artikel 2.

Het voorgestelde artikel 3 Wrzo vervangt de huidige artikelen 3 en 4. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige bepaling betreffen de vierjaarlijkse vaststelling van het rampenplan, de actualisatieplicht, de verplichte (uitbreiding van de) risico-inventarisatie en de verplichting om het beleid ten aanzien van de rampbestrijdingsplannen, voorzien van een overzicht daarvan, in het rampenplan op te nemen.

Het voorgestelde eerste lid bepaalt dat het plan ten minste een maal in de vier jaren dient te worden vastgesteld. Dat betekent dat na vier jaar het plan opnieuw (of, indien nodig, in gewijzigde vorm) moet worden vastgesteld. Dit bevordert dat het rampenplan regelmatig, in ieder geval eens in de vier jaar, op de politieke agenda van de gemeente staat. In het kader van de dualisering van het lokale bestuur heeft het college van burgemeester en wethouders een actieve informatieplicht ten aanzien van de raad. Het rampenplan zal dus aan de raad moeten worden toegezonden. Het ligt voor de hand, gelet op het belang van het rampenplan voor de veiligheid in de gemeente, dat de raad dit plan beoordeelt. Daarmee kan zij zich ook een oordeel vormen over de gemaakte keuzen ten aanzien van de vaststelling van rampbestrijdingsplannen op basis van de in het rampenplan neergelegde risico-inventarisatie.

Het zevende lid bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders het rampenplan binnen een maand na vaststelling toezenden aan gedeputeerde staten. Indien na ommekomst van de termijn van 4 jaren en een maand na de vaststelling van een rampenplan geen nieuw rampenplan wordt toegezonden, kunnen gedeputeerde staten er van uit gaan dat er geen nieuw rampenplan is vastgesteld. Zij kunnen dan op grond van het voorgestelde artikel 7, eerste lid, in samenhang met het vijfde lid, in overleg treden met college van burgemeester en wethouders. Indien het overleg niet tot het gewenste resultaat leidt, kunnen gedeputeerde staten het college uitnodigen alsnog binnen drie maanden het rampenplan vaststellen (zie het voorgestelde artikel 7, vierde lid).

Tussentijds dient het rampenplan bovendien te worden geactualiseerd, indien de omstandigheden hiertoe aanleiding geven (zie het voorgestelde tweede lid). Een reorganisatie van de gemeentediensten kan daartoe al aanleiding geven. Het rampenplan dient immers op grond van onderdeel c een overzicht van diensten, instanties, organisaties en individuele personen te bevatten. Dit overzicht dient steeds actueel te zijn. Ook een onderzoek naar een ramp of zwaar ongeval, bijvoorbeeld op grond van artikel 10g of van de Onderzoeksraad voor veiligheid kan aanleiding geven tot de actualisatie van een rampenplan (of rampbestrijdingsplan). Een andere reden kan zijn dat zich in de gemeente een nieuw risicovol bedrijf vestigt. Dit kan leiden tot aanpassing van de risico-inventarisatie, waaronder het overzicht van risicovolle situaties waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld.

Ten opzichte van het huidige artikel 4 wordt een aantal nieuwe elementen aan het rampenplan toegevoegd. Het rampenplan dient het beleid ten aanzien van de vaststelling van rampbestrijdingsplannen te bevatten en een overzicht van rampen en zware ongevallen waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. Tevens wordt de verplichting met betrekking tot de risico-inventarisatie aangescherpt. In het rampenplan is daardoor een driedeling te onderscheiden:

- Een risico-inventarisatie;
- beleid ten aanzien van de vaststelling van rampbestrijdingsplannen voorzien van een overzicht van rampen en zware ongevallen waarvoor een rampbestrijdingsplan wordt vastgesteld en de termijn waarbinnen hieraan gevolg wordt gegeven en
- een beschrijving van de organisatie van de rampenbestrijding in de gemeente in verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden.

De risico-inventarisatie dient naast een overzicht van de soorten rampen en zware ongevallen dat artikel 4, eerste lid, onder a, nu reeds voorschrijft, ook de gevolgen daarvan en een overzicht van de risicovolle situaties in de gemeente en de mogelijke gevolgen te bevatten. Aan de hand van de bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelde risicokaart kunnen deze risico's in beeld worden gebracht.



Op basis van deze risico-inventarisatie wordt het beleid met betrekking tot de vaststelling van rampbestrijdingsplannen geformuleerd en het overzicht vastgesteld van rampen en zware ongevallen waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. Dit beleid en het overzicht maken deel uit van het rampenplan. Met deze wijziging wordt beoogd dat gemeenten meer dan thans de (rampbestrijdings)plannen afstemmen op de risico's in hun gemeente.

Naar aanleiding van de motie van het kamerlid Slob c.s.<sup>1</sup> is onderdeel i aan het vijfde lid toegevoegd betreffende een plan met betrekking tot psychosociale nazorg. De motie verzocht om toevoeging van dit element in de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen. De motie strekt ertoe dat de gemeente aandacht besteedt aan de psychosociale nazorg na een ramp. Het rampenplan is de weerslag van de integrale organisatie van de gemeentelijke rampenbestrijding, waarin alle aspecten, waaronder de nazorg, daarvan worden meegenomen. Het ligt daarom het meest in de rede om dit aspect in de Wet rampen en zware ongevallen te regelen

Het huidige artikel 4 spreekt in de onderdelen g, h, i, j, k en l over «een plan in hoofdlijnen». Het onderscheid tussen een plan en een plan in hoofdlijnen lijkt evenwel niet adequaat en leidde bovendien soms tot onhelderheid met betrekking tot de reikwijdte van de toetsing door de provincie. Daarom is «een plan in hoofdlijnen» vervangen door «een plan».

Het voorgestelde achtste lid voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur criteria vast te stellen, waaraan de provincie de rampenplannen kan toetsen. Zoals in de algemene toelichting is uiteengezet worden er thans kwaliteitseisen ontwikkeld die in een algemene maatregel van bestuur zullen worden verankerd. Ten tijde van een ramp of zwaar ongeval, zullen naast de reguliere hulpverleningsdiensten (brandweer, politie, geneeskundige hulpverleners) ook anderen moeten worden gealarmeerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan de hoofdofficier van justitie in het arrondissement waarin de calamiteit zich voordoet en de waterschappen. Deze personen en organisatie dienen dan ook door de gemeente bij de ontwikkeling van het rampenplan te worden betrokken en daarin een plaats te krijgen. Op dit moment worden de gemeentelijk processen bij de rampenbestrijding onderzocht en in kaart gebracht. Deze exercitie zal op termijn mogelijk leiden tot wijzigingen van de thans in de wet aan de rampenplannen gestelde eisen.

Het zesde lid komt overeen met het huidige artikel 4, tweede lid, zoals dat bij de wet modernisering waterstaatswetgeving betreffende gevaar voor waterstaatswerken is gewijzigd<sup>2</sup>.

Het zevende lid komt in hoofdlijnen overeen met het huidige artikel 5 en voorziet er in dat het rampenplan moet worden toegezonden aan gedeputeerde staten en ter kennisneming aan de commissaris van de Koningin en, indien nodig, aan de bestuursorganen belast met aangelegenheden betreffende de waterstaatszorg. In het zevende lid is aan het rijtje van kennisnemers van het rampenplan de hoofdofficier van justitie toegevoegd. Hiermee is gegarandeerd dat hij betrokken is bij en kennis neemt van de inhoud van het rampenplan. Zodoende kan hij aan zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde tijdens en na de ramp adequaat invulling geven en vindt daarover tijdige afstemming plaats tussen hem en de burgemeester.

De voorgestelde artikelen 4 en 4a vervangen het huidige artikel 7.

Het voorgestelde artikel 4 bevat de aangescherpte bepalingen met betrekking tot de vaststelling van het rampbestrijdingsplan. Het betreft een drietal nieuwe elementen.

Ten eerste dient de burgemeester uitvoering te geven aan het in het rampenplan vastgestelde overzicht van rampen en zware ongevallen

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001/02, 27 575, nr. 14.

<sup>2</sup> Staatsblad 2002, 292.

waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. Het staat dus niet meer ter beoordeling van de burgemeester of een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. Het college van burgemeester en wethouders bepalen dit in eerste instantie (zie het voorgestelde artikel 3, eerste en vierde lid), de raad toetst dit en tenslotte toetsen ook gedeputeerde staten dit ingevolge artikel 7. Ook voor rampbestrijdingsplannen geldt dat deze ten minste om de vier jaar opnieuw moeten worden vastgesteld en tussentijds moeten worden geactualiseerd. Zie hiervoor de toelichting bij het voorgestelde artikel 3. Een reden om een rampbestrijdingsplan te actualiseren kan bijvoorbeeld de uitbreiding van de vergunningverlening aan een bepaald bedrijf zijn.

Het vijfde lid van het voorgestelde artikel 4 komt overeen met het huidige artikel 4, tweede lid, zoals dat is aangepast bij de Wet «Modernisering waterstaatswetgeving betreffende gevaar voor waterstaatswerken»<sup>1</sup>. Het zesde lid voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur criteria te stellen, waaraan de commissaris van de Koning de rampbestrijdingsplannen kan toetsen. Deze criteria worden thans door de provincie in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkeld en zullen te zijner tijd bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.

Het voorgestelde artikel 4a bevat de bepalingen die bij de wijziging van de Wet rampen en zware ongevallen ter uitvoering van richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december in het huidige artikel 7, derde lid, en verder zijn ingevoegd. Dit artikel geeft regels voor de zwaardere categorie Seveso-bedrijven. Artikel 4 is van toepassing. Dat betekent dat ook deze rampbestrijdingsplannen ten minste eens in de vier jaar moeten worden vastgesteld en tussentijds moeten worden geactualiseerd. Hierbij zij opgemerkt dat ingevolge artikel 7 van het Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen de rampbestrijdingsplannen met betrekking tot de in dat besluit bedoelde inrichtingen eens in de drie jaar moeten worden geëvalueerd door middel van een oefening en zonodig herzien en bijgewerkt. Ingevolge artikel 4, tweede lid, van het Besluit rampbestrijdingsplannen luchtvaartterreinen dient het rampbestrijdingsplan met betrekking tot luchtvaartterreinen één maal per twee jaar door middel van een multidisciplinaire stafoefening en één maal per vier jaar door middel van een multidisciplinaire oefening van staf en operationele eenheden te worden geëvalueerd. Deze oefeningen kunnen leiden tot een tussentijdse actualisering van het desbetreffende rampbestrijdingsplan.

Ook de rampbestrijdingsplannen moeten worden afgestemd op andere plannen en worden aan de commissaris van de Koning en aan bestuursorganen die met de waterstaatszorg zijn belast toegezonden. Het derde lid van het voorgestelde artikel 4a (artikel 7, vierde lid, oud) bepaalt dat de burgemeester op grond van de ingevolge artikel 10a (artikel 2c oud) gegeven informatie kan bepalen dat geen rampbestrijdingsplan wordt vastgesteld.

Opgemerkt zij dat het hier gaat om rampbestrijdingsplannen die worden voorgeschreven bij algemene maatregel van bestuur en niet om de rampbestrijdingsplannen die moeten worden vastgesteld op grond van het overzicht in het rampenplan (artikel 3, vierde lid, in samenhang met artikel 4, eerste lid). De plicht tot vaststelling van de eerstgenoemde rampbestrijdingsplannen vloeit rechtstreeks voort uit de desbetreffende algemene maatregel van bestuur. De toetsingsbevoegdheid van gedeputeerde staten op grond van het voorgestelde artikel 7 is beperkt tot het in het rampenplan neergelegde beleid ten aanzien van rampbestrijdingsplannen en de vaststelling van het overzicht op grond van dat beleid en strekt zich niet uit over de rampbestrijdingsplannen die moeten worden vastgesteld op grond van een algemene maatregel van bestuur op basis van het voorgestelde artikel 4a. Dat betekent dat gedeputeerde staten ook het besluit

---

<sup>1</sup> Zie vorige noot.

van de burgemeester op grond van het derde lid van het voorgestelde artikel 4a niet kan aantasten.

De toetsingsbevoegdheden van de commissaris van de Koning ten aanzien van rampbestrijdingsplannen op grond van het voorgestelde artikel 8 gelden evenwel onverkort ook voor de rampbestrijdingsplannen op grond van het voorgestelde artikel 4a.

Het voorgestelde artikel 5 heeft betrekking op het beheersplan. De vaststelling van het beheersplan kan worden beschouwd als de nadere invulling van de zorgplicht van college van burgemeester en wethouders voor de voorbereiding van de rampenbestrijding, waaronder de totstandkoming van afspraken die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van rampen en zware ongevallen (zie ook de toelichting bij artikel 2). Voor het beheersplan zij verwezen naar paragraaf 3.4. van de algemene toelichting. Onder de operationele prestaties van de hulpverleningsdiensten moet worden verstaan de outputnormen, die voor de onderscheiden hulpverleningsdiensten worden geformuleerd, opdat zij als één organisatie een ramp kunnen bestrijden. Daarbij dient het door de regio vastgestelde hulpaanbod als uitgangspunt (zie de algemene toelichting paragraaf 3.4.1). Duidelijk moet zijn wat de onderscheiden diensten moeten kunnen en kennen, zodat tijdens een ramp het vastgestelde hulpaanbod kan worden aangeboden. Daarbij dienen ook de maatregelen die worden genomen om het nagestreefde hulpaanbod en de daarbij behorende prestaties te kunnen behalen en te kunnen behouden, globaal te worden aangegeven. Deze maatregelen worden in de eigen kolom nader uitgewerkt in de organisatieplannen.

#### *Provinciale voorbereiding*

Artikel 6 komt overeen met het huidige artikel 10, met dien verstande dat ook de provinciale coördinatieplannen in ieder geval een maal per vier jaren moeten worden vastgesteld en tussentijds moeten worden geactualiseerd, indien de omstandigheden daartoe nopen.

#### *Provinciale toetsing van de voorbereiding*

De artikelen 7, 8 en 9 bevatten de toetsingsbevoegdheden met betrekking tot respectievelijk de rampenplannen, de rampbestrijdingsplannen en de beheersplannen. Gedeputeerde staten toetsen de rampenplannen en de beheersplannen, de commissaris van de Koning toetst de rampbestrijdingsplannen. Het eerste lid van deze artikelen bepaalt dat indien het bevoegde gezag het plan niet vaststelt, het bevoegde orgaan van de provincie het desbetreffende orgaan van de gemeente of regio uitnodigt om het plan binnen drie maanden vast te stellen. Alvorens van deze bevoegdheid gebruik te maken, nodigt het bevoegde orgaan van de provincie het betreffende orgaan van de gemeente of de regio uit voor overleg (zie het vijfde lid van voornoemde bepalingen). Gelet op de voorgeschreven periodieke vaststelling van een plan (elke vier jaar) en de termijn waarbinnen het plan aan het bevoegde orgaan van de provincie moet worden toegezonden (een maand na vaststelling), zal de provincie de gemeente of het regionale bestuur na ommekomst van vier jaren en een maand kunnen rappelleren aan de vaststelling van een (nieuw) plan (zie ook de toelichting bij artikel 3).

Indien het plan tot stand komt, maar de provincie van oordeel is dat het niet aan de wettelijke eisen voldoet, nodigt zij binnen drie maanden het gemeentelijk of regionale bestuur uit tot wijziging van het plan. Deze termijn van drie maanden is gesteld, omdat het gemeentebestuur of het regionale bestuur binnen een redelijke termijn er op moet kunnen vertrouwen dat het plan de instemming heeft van de provincie. Het betekent echter niet dat de provincie na ommekomst van die periode niet

alsnog het betreffende bestuur kan uitnodigen het plan te wijzigen. Dit kan in ieder geval indien gewijzigde omstandigheden er toe nopen het plan te actualiseren. Maar ook nieuwe inzichten, bijvoorbeeld naar aanleiding van een inspectierapport of een onderzoek van de Onderzoeksraad voor veiligheid, kunnen aanleiding zijn om het betreffende bestuur alsnog uit te nodigen om het plan te wijzigen.

De provincie toetst aan de wettelijke eisen die gesteld worden aan de onderscheiden plannen. Dat betekent voor bijvoorbeeld de rampenplannen dat daarin in ieder geval de onderwerpen moeten zijn uitgewerkt die in het voorgestelde artikel 3 zijn opgesomd en voor de beheersplannen dat daarin in ieder geval de onderwerpen, genoemd in het voorgestelde artikel 5, moeten zijn uitgewerkt. Daarnaast toetst de provincie inhoudelijk hoe deze onderwerpen zijn uitgewerkt. Alle plannen doorlopen een zelfde cyclus. Dat biedt de provincie de mogelijkheid om de plannen in samenhang met elkaar te toetsen. Zo kan het in het regionale beheersplan gedefinieerde hulpaanbod worden getoetst aan de door de deelnemende gemeenten vastgestelde risico-inventarisaties in hun rampenplannen. Omgekeerd kan de in het rampenplan opgenomen gemeentelijke risico-inventarisatie worden getoetst aan het in het regionale beheersplan gedefinieerde hulpaanbod. Het beheersplan biedt ook een goed kader om de uitvoerbaarheid van de rampenplannen en rampbestrijdingsplannen te toetsen. De beschikbaarheid van voldoende personeel en materieel, zowel kwantitatief als kwalitatief, is immers cruciaal voor de uitvoerbaarheid van die plannen.

Ook kunnen de plannen op hun innerlijke consistentie worden getoetst. Zo kunnen gedeputeerde staten op basis van de in het rampenplan opgenomen risico-inventarisatie het beleid met betrekking tot de vaststelling van de rampbestrijdingsplannen en het daarbij behorende overzicht van rampen en zware ongevallen waarvoor een rampbestrijdingsplan moet zijn of worden vastgesteld, toetsen.

Ook het toetsingskader van het beheersplan ligt voor een belangrijk deel besloten in het voorgestelde artikel 5 zelf. De vastgestelde prestaties van de brandweer, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de politie en de daarbij behorende capaciteit en deskundigheid worden getoetst aan het vastgestelde hulpaanbod. Dit ligt besloten in het tweede lid, onderdeel b. Hetzelfde geldt voor de prestaties van de gemeentelijke diensten en het opleiding- en oefenprogramma (zie de onderdelen d en e). In het bijzonder toetsen gedeputeerde staten of dit programma voldoende garantie biedt voor een adequate voorbereiding op de rampenbestrijding in de provincie.

Voorts toetsen gedeputeerde staten het hulpaanbod dat wordt nagestreefd en de daarbij behorende prestaties aan dat van de aangrenzende regio's en dat van de aangrenzende provincie. Dit ligt besloten in het voorgestelde derde lid van artikel 5 Wrzo.

Tenslotte kan de provincie bij de toetsing van de plannen ook gebruik maken van de (openbare) onderzoeken van de inspecties.

Zoals eerder aangegeven wordt in samenspraak met de provincies een algemeen toetsingskader ontwikkeld waaraan de rampenplannen, rampbestrijdingsplannen en de beheersplannen zullen worden getoetst. Dit toetsingskader zal te zijner tijd worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.

Indien een plan niet tot stand komt of niet aan de wettelijke eisen voldoet, nodigt de provincie de gemeente of de besturen van de regionale brandweer, de GHOR-regio en de politieregio uit voor overleg. Dit ligt besloten in het vijfde lid van de artikelen 7, 8 en 9. Indien dit overleg niet tot het gewenste resultaat leidt, kan de provincie het betrokken bestuur uitnodigen het plan te wijzigen dan wel vast te stellen. In het uiterste geval kan zij de plannen zelf wijzigen of vaststellen op kosten van het betrokken bestuur. Deze bevoegdheden strekken verder dan de huidige toetsings-

bevoegdheden van de provincie ten aanzien van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen. Thans kunnen gedeputeerde staten respectievelijk de commissaris van de Koning een rampenplan en respectievelijk een rampbestrijdingsplan niet vaststellen, indien de raad cq de burgemeester verzuimt een plan vast te stellen. Dat was voor rampenplannen in het verleden geen probleem, omdat elke gemeente over een rampenplan beschikte<sup>1</sup> en gedeputeerde staten altijd de gemeente konden uitnodigen het plan te wijzigen. Nu rampenplannen na vier jaar opnieuw moeten worden vastgesteld, dient de provincie de bevoegdheid te hebben om het plan desnoods zelf vast te stellen. Ten aanzien van rampbestrijdingsplannen is gebleken dat er behoefte is aan de bevoegdheid van de provincie om het plan desnoods zelf vast te stellen (zie ook het algemeen deel).

Artikel 10 geeft de commissaris van de Koning de bevoegdheid om op basis van het beheersplan het bestuur van de regionale brandweer een aanwijzing te geven ter bevordering van de uitvoering van het beheersplan. In het beheersplan staat onder meer aangegeven welke beleidsmaatregelen worden genomen om de prestaties van brandweer, de geneeskundige hulpverlening en de politie te realiseren. Ook is daarin een opleiding- en oefenprogramma opgenomen. Ten aanzien van deze aspecten van het beheersplan kan de commissaris van de Koning constateren dat de uitvoering van het beheersplan op onderdelen stagneert. Hij kan het bestuur van de regionale brandweer dan een aanwijzing geven om bepaalde activiteiten met voorrang op te pakken. In hoeverre het regionale bestuur zelf tot uitvoering van de aanwijzing zal kunnen overgaan is afhankelijk van de in de gemeenschappelijke regeling daarover opgenomen afspraken. In het geval een individuele gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van een bepaalde activiteit, zal de regionale brandweer de desbetreffende gemeente daarop aanspreken. In het uiterste geval kan hij op grond van artikel 10a, tweede lid, Wgr op kosten van de deelnemende gemeente feitelijk in de zaak voorzien. In het geval dat andere regionale besturen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, kan de regionale brandweer de betrokken besturen van de politieregio en de GHOR-regio op hun verantwoordelijkheden op basis van het beheersplan aanspreken.

#### *Informatieverplichtingen ten behoeve van de voorbereiding*

De voorgestelde artikelen 10a, 10b en 10g komen overeen met de huidige artikelen 2c, 2a en 2b van de Wrzo. Artikel 10c komt overeen met het huidige artikel 25a.

#### *Bestuurlijke rapportage over de voorbereiding.*

Nieuw zijn de artikelen 10d tot en met 10f met betrekking tot de bestuurlijke rapportage.

Op grond van het voorgestelde artikel 10d rapporteert de regionale brandweer jaarlijks aan de commissaris van de Koning over de voortgang van de uitvoering van het beheersplan. Omdat het beheersplan ook de beleidsmaatregelen in het kader van de geneeskundige hulpverlening en de politiebijdrage bij de rampenbestrijding en de voortgang daarvan bevat, overlegt de regionale brandweer over de rapportage met de besturen van de GHOR-regio en de politieregio.

Op grond van het voorgestelde artikel 10e informeert de commissaris van de Koning de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daartoe bundelt de commissaris van de Koning de uit de voortgangsrapportages verkregen informatie van de in de provincie gelegen regionale brandwerven en geeft op basis daarvan een beeld van de organisatie

<sup>1</sup> In het jaar 1991 is het Ondersteuningsteam Planvorming Rampenbestrijding ingesteld om actief gemeenten te ondersteunen bij de totstandkoming van deze rampenplannen en rampbestrijdingsplannen. De «Eindrapportage Ondersteuningsteam Planvorming Rampenbestrijding» is op 11 maart 1994 aan de vaste commissie van de Tweede Kamer gezonden. Uit het eindrapport blijkt dat sinds 1994 elke gemeente over een rampenplan beschikt.

van de rampenbestrijding in de provincie. Ook kan daarbij een inventarisatie worden gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de rampenplannen en rampbestrijdingsplannen, die immers ter toetsing aan de provincie worden voorgelegd. Tenslotte kan ook gebruik worden gemaakt van ter beschikking staande inspectierapporten.

Tenslotte informeert de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van het voorgestelde artikel 10f eens in de vier jaar de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de stand van zaken met betrekking tot de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. Hij doet dit mede op basis van de rapportages van de commissarissen van de Koning en de inspectierapporten.

#### *Onderzoek ten behoeve van de voorbereiding*

Het voorgestelde artikel 10g, eerste lid, komt op een enkele redactionele wijziging na, grotendeels overeen met het huidige artikel 2b, zoals dit zal worden gewijzigd bij de Wet tot wijziging van enige wetten in verband met de instelling van de Onderzoeksraad voor veiligheid. Voor de toelichting daarop zij verwezen naar het desbetreffende wetsvoorstel (bron). Het voorgestelde tweede lid is toegevoegd om zeker te stellen dat het rampenplan, rampbestrijdingsplannen of het beheersplan wordt aangepast, indien het onderzoek naar het incident door ofwel het college van burgemeester en wethouders ofwel de Onderzoeksraad hiertoe aanleiding geeft.

#### **Artikel II, onderdeel C**

Voorgesteld wordt om in artikel 11 a van de Wrzo tot uitdrukking te brengen dat bij een (dreigende) ramp of zwaar ongeval ook altijd de hoofdofficier van justitie terstond geïnformeerd dient te worden. Hiermee wordt gegarandeerd dat de hoofdofficier van justitie tijdig maatregelen kan nemen ter handhaving van strafrechtelijke regelgeving (waaronder een eventuele noodverordening en noodbevelen) ten tijde van de bestrijding van de ramp of het ongeval. Daarnaast kan dan tijdig aandacht worden besteedt aan de verrichting van opsporingshandelingen teneinde vast te stellen of een strafbaar feit oorzaak of aanleiding is geweest van de ramp of het ongeval. Daartoe dienen in een zo vroeg mogelijk stadium sporen en andere relevante gegevens te worden veiliggesteld met het oog op een eventuele vervolging. Overigens wordt in dit verband opgemerkt dat zulks nimmer ten koste kan gaan van de bestrijding van de ramp of het zware ongeval en de daarbij noodzakelijke hulpverlening, sporenonderzoek is daaraan op dat moment ondergeschikt.

#### **Artikel II, onderdeel D**

Met het Bijdragebesluit kosten ruiming explosieven Tweede Wereldoorlog 1999 (hierna: Bijdragebesluit 1999) is een regeling ingevoerd met betrekking tot de toekenning van bijdragen aan gemeenten ter zake van de kosten van de opsporing en ruiming van als gevolg van de Tweede Wereldoorlog achtergebleven explosieven. Het uitgangspunt van het Bijdragebesluit 1999 is dat het opsporen en ruimen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog in beginsel een gemeentelijke aangelegenheid is, in de kosten waarvan een rijksbijdrage kan worden toegekend, voor zover het jaarlijks vast te stellen verplichtingenplafond dit toelaat.

Het huidige Bijdragebesluit 1999 is gebaseerd op de Financiële verhoudingswet. Op grond van artikel 17, vierde lid, van deze wet, vervalt het Bijdragebesluit 1999 na vier jaren, tenzij voor dat tijdstip een voorstel van wet bij de Staten-Generaal is ingediend, waarin de specifieke uitkering

wordt geregeld. Om die reden wordt voorgesteld een wettelijke grondslag in de Wet rampen en zware ongevallen voor de onderhavige specifieke uitkering op te nemen. Voorgestelde wijziging van artikel 25 Wrzo strekt daartoe. Op grond van het voorgestelde artikel 25, derde en vierde lid, van de Wrzo wordt voorzien in een nieuw bijdragebesluit, ter vervanging van het Bijdragebesluit 1999.

## **Artikel II, onderdelen F, G en H**

In deze onderdelen worden de artikelen 25b, 25c en 26 in technische zin aangepast in verband met enkele verwijzingen naar verplaatste artikelen.

## **Artikel III, onderdeel A**

Dit onderdeel ziet op de aanpassing van de artikelen 1 tot en met 7 van de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen.

### **Artikel 1**

In het voorgestelde artikel 1 wordt ten eerste het begrip geneeskundige hulpverlening uitgebreid. Het omvat nu niet alleen het in georganiseerd verband verrichten van gewondenzorg, maar de organisatie van de medische hulpverlening naar aanleiding van een ramp of zwaar ongeval als totaal. Dat houdt in dat ook het vervoer van slachtoffers naar traumacentra of ziekenhuizen en de organisatie van ziekenhuizen op rampomstandigheden, onder het begrip vallen.

Ten tweede wordt het begrip «spoedeisende medische hulpverlening» toegevoegd. Dit is de medische hulpverlening naar aanleiding van een gebeurtenis, letsel ten gevolge hebbend, waarvoor de CPA opdracht heeft gegeven tot ambulancevervoer en waarvoor een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist. Anders gezegd, de dagelijkse medische hulpverlening naar aanleiding van een ongeval dat zodanig van aard of complexiteit is dat een gecoördineerde inzet ambulance, politie en brandweer nodig is.

De definitie is van belang, omdat op grond van het voorgestelde artikel 5, tweede lid, de RGF wordt belast met de coördinatie van de voorbereiding van de SMH op de geneeskundige hulpverlening. Voor een duidelijke afbakening van de taken van de RGF is het noodzakelijk een duidelijke definitie van SMH te geven.

Tenslotte is het begrip «geneeskundige eenheid» vervangen door «geneeskundige combinatie».

### **Artikel 2**

Zie voor een toelichting paragraaf 5.2.

### **Artikel 3**

De colleges van burgmeester en wethouders die behoren tot één regio als bedoeld in artikel 3, van de Brandweerwet 1985, moeten een gemeenschappelijke regeling treffen inzake de geneeskundige hulpverlening alsmede de voorbereiding daarop, teneinde een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde hulpverlening te bewerkstelligen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de grenzen van de GHOR-regio altijd samenvallen met die van de Brandweerregio. Afwijking daarvan is niet mogelijk. (Zie ook hoofdstuk 2 van deze toelichting.)

#### **Artikel 4**

Aan het op grond van het eerste lid ingestelde openbaar lichaam (de GHOR-regio) worden een aantal taken overgedragen. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 5.3 van het algemene deel van de toelichting. Artikel 4 breidt de taken van het gemeenschappelijk samenwerkingsverband uit. Toegevoegd worden de taken om een CPA in te stellen en in stand te houden, het vaststellen van het organisatieplan ter uitwerking van het beheersplan op grond van de Wrzo, en het aanstellen en ontslaan van de (regionaal) geneeskundig functionaris, belast met de taken, genoemd in artikel 5.

#### **Artikel 5**

Het eerste lid van artikel 5 betreft de taken en bevoegdheden tijdens een ramp. Op grond daarvan is de RGF belast met de operationele leiding over de geneeskundige hulpverlening. Dit betekent voor de bevoegdheden van de RGF tijdens een ramp of zwaar ongeval dat hij alle op het rampterrein aanwezige geneeskundige diensten aanwijzingen kan geven met betrekking tot de door hen te nemen maatregelen. Dit is, zoals beschreven in het algemene deel van de toelichting, niet meer beperkt tot de gewondenzorg op of nabij het rampterrein, maar strekt zich uit tot organisatie van de geneeskundige hulpverlening als totaal. Dit omvat ook de organisatie van het vervoer van slachtoffers naar ziekenhuizen. In dit verband zij opgemerkt dat de bevoegdheid van de RGF om degene die de leiding heeft over de CPA aanwijzingen te geven omtrent de te treffen maatregelen, al is neergelegd in het huidige artikel 2, tweede lid. De onderscheiden ketenpartners van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen zijn en blijven verantwoordelijk voor de wijze waarop zij die aanwijzingen uitvoeren.

De taak, neergelegd in het voorgestelde artikel 5, tweede lid, betreft de voorbereiding op de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen. De RGF heeft tot taak de organisatie van de SMH op het punt van de voorbereiding op de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen te coördineren. De coördinerende taak van de RGF ten aanzien van de SMH reikt niet verder dan voor zover de organisatie van de SMH gevolgen kan hebben voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen. De RGF heeft dus geen bemoeienis met de dagelijkse SMH en ook niet met de organisatie daarvan, voor zover het de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen niet raakt.

#### **Artikel 6**

Het voorgestelde artikel 6 voorziet in de verplichting voor het GHOR-bestuur om tenminste één maal in de vier jaren een organisatieplan vast te stellen. Het organisatieplan bevat de nadere uitwerking van de in het beheersplan vastgestelde prestaties van de GHOR. Deze prestaties dienen nader te worden uitgewerkt in de taken van de GHOR, de werkwijzen, de personeels- en materieelsterkte en het opleidingsniveau en de geoefendheid van het personeel. Voor zover de GHOR nog niet aan de gestelde eisen voldoet, dient het organisatieplan tevens de maatregelen te bevatten die er op gericht zijn om het gewenste niveau te bereiken. Het organisatieplan biedt derhalve niet alleen een op de GHOR-taken toegepaste uitwerking van de in het beheersplan vastgelegde prestaties in taken, werkwijze, personeels- en materieelsterkte en opleiding en geoefendheid van het personeel, maar bevat ook een stappenplan dat aangeeft hoe het gewenste niveau kan worden bereikt. Voor de afdwingbaarheid van deze prestaties zij verwezen naar paragraaf 5.3 van het algemene deel van de toelichting.



Het voorgestelde derde lid bepaalt dat het organisatieplan (ter informatie) dient te worden toegezonden aan het bestuur van de politieregio en van de regionale brandweer. Omgekeerd dienen ook deze besturen zichtbaar te maken hoe de in het beheersplan vastgestelde prestaties voor de eigen kolom worden uitgewerkt. Op deze wijze zijn de betrokken besturen op de hoogte van de wijze waarop de andere betrokken besturen uitvoering geven aan de beleidsmaatregelen in het beheersplan voor de eigen kolom en kunnen zij het tempo van de voortgang op elkaar afstemmen. Daarnaast dient het plan aan de commissaris van de Koningin te worden gezonden.

Tot slot voorziet het vijfde lid in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen te stellen aan de inhoud van het organisatieplan.

#### **Artikel 7**

Op grond van het huidige artikel 4 van de Wghr zijn de ziekenhuizen en de CPA's verplicht om de nodige maatregelen te treffen met het oog op de voorbereiding van hun optreden bij rampen en zware ongevallen. Voorgesteld wordt deze verplichting ook voor traumacentra te laten gelden.

Traumacentra zijn op grond van artikel 8 van de Wet op bijzondere medische verrichtingen, door de minister van VWS aangewezen ziekenhuizen die bijzondere taken uitvoeren binnen de traumazorg.

Dit artikel verplicht de traumacentra, ziekenhuizen en CPA's om hun medewerking te verlenen aan de vaststelling en de uitvoering van het organisatieplan en de nodige maatregelen te treffen met het oog op de voorbereiding van hun optreden in het kader van de geneeskundige hulpverlening. Deze voorbereiding hangt samen met de voorbereiding van de colleges van burgemeester en wethouders (artikel 2) en de coördinerende taak van de RGF (artikel 5, tweede lid).

#### **Artikel III, onderdelen B tot en met F**

Deze bepalingen bevatten technische wijzigingen in verband met de wijzigingen in de WGHR, zoals de wijziging van de term «geneeskundige eenheid» in «geneeskundige combinatie», in verband met de regionaal geneeskundig functionaris en in verband met het voorgestelde artikel 3, op grond waarvan het gebied van de GHOR congruent is aan het gebied van de brandweerregio.

#### **Artikel III, onderdeel G**

In verband met de samenhang van de voorbereiding op de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen met de dagelijkse organisatie van de spoedeisende medische hulpverlening is de titel van de wet aangepast.

#### **Artikel IV**

Artikel IV bevat de wijzigingen van de Wet ambulancevervoer in verband met de overheveling van de verantwoordelijkheid voor het instellen en in stand houden van de Cpa's naar de GHOR-regio's. Nu de gebieden waarvoor een CPA moet worden ingesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3 van de Brandweerwet 1985 worden aangewezen, vervalt de taak van de provincie in dit kader.

## **Artikel V**

In verband met de voorgestelde wijzigingen in de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen, worden enkele verwijzingen daarnaar in de Wet rechtspositionele voorzieningen rampenbestrijders, de Wet op de Economische Delicten, de Gemeentewet, de Provinciewet en de Politiewet 1993 daarmee in overeenstemming gebracht.

## **Artikel VI, onderdeel A**

Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel A.

## **Artikel VI, onderdeel B**

Op grond van deze bepaling dienen organisatieplannen, rampenplannen, rampbestrijdingsplannen en beheersplannen binnen één jaar na de inwerkingtreding van deze wet vastgesteld. Dit betekent dat de thans geldende plannen op dat moment hun geldigheid verliezen.

## **Artikel VII**

In verband met de vernummering van enkele bepalingen in de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet ambulancevervoer, is de grondslag voor enkele bestaande algemene maatregelen van bestuur gewijzigd. Hierin wordt voorzien door de opname van verwijzingen naar de nieuwe delegatiebepalingen.

## **Artikel VIII**

In verband met dit wetsvoorstel dient een aantal algemene maatregelen van bestuur te worden gewijzigd en dienen enkele nieuwe algemene maatregelen van bestuur, bijvoorbeeld in verband met de territoriale indeling van de brandweer- en ghor-regio's, te worden vastgesteld. Om voldoende rekening te kunnen houden met de hiervoor benodigde tijd, is gekozen voor een inwerkingtreding van deze wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R. H. Hessing

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
A. J. de Geus