

Vergaderjaar 1995–1996

21 516

Rampenbestrijding

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 juli 1996

1. Inleiding

Met mijn brief van 21 december 1995 (EB95/2769) zond ik u ter kennisneming het rapport «Meer en beter oefenen» van de commissie Oefenen Rampenbestrijding. Het rapport is vervolgens ook breed verspreid onder alle bij de rampenbestrijding betrokken organisaties. In mijn brief heb ik aangekondigd voorjaar 1996 met een standpunt te komen over de aanbevelingen van de commissie. Met deze brief voldoe ik aan die toezegging.

Bij deze wil ik mijn waardering uitspreken over het snelle en grondige werk dat de commissie Oefenen Rampenbestrijding (verder te noemen de commissie) heeft verricht. Naar mijn mening is de commissie er in geslaagd te komen met concrete aanbevelingen die ieder voor zich bij realisering kunnen bijdragen aan een beter geoefende en daarmee beter voorbereide organisatie van de rampenbestrijding.

De commissie beveelt maatregelen aan die uitvoering behoeven op landelijk, provinciaal, regionaal of gemeentelijk niveau. Daarmee sluit de commissie aan bij de verdeling van verantwoordelijkheden op het gebied van de rampenbestrijding. Dit betekent evenwel dat de aanbevelingen van de commissie niet te realiseren zijn zonder de inspanning van vele bij de organisatie van de rampenbestrijding betrokken partijen. Ik ga er van uit dat de bereidheid om die inspanning te leveren bij alle betrokkenen aanwezig is.

In het vervolg van deze brief, bij de bespreking van de aanbevelingen, geef ik per aanbeveling aan welke instantie de meest geëigende is om actie te ondernemen om de aanbeveling te realiseren.

Alvorens daar toe over te gaan plaats ik de aanbevelingen van de commissie eerst in een breder kader door uiteen te zetten welke plaats het oefenen heeft in de voorbereiding op de rampenbestrijding en door stil te

staan bij de activiteiten die tot nu toe zijn ondernomen om het oefenen te stimuleren. Vervolgens ga ik in op de aanbevelingen zelf, de relaties die zij hebben met andere activiteiten zoals die bijvoorbeeld in het kader van het Project Versterking Brandweer worden ontwikkeld en de acties die nodig zijn om de aanbevelingen te realiseren.

2. Oefenen als onderdeel van de voorbereiding op de rampenbestrijding

2.1. De plaats van het oefenen in de voorbereiding op de rampenbestrijding

Rampenbestrijding wordt onder opperbevel van de burgemeester in samenwerking uitgevoerd door de parate diensten brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening en andere instanties. Om die samenwerking goed te laten verlopen wordt bij de feitelijke bestrijding van een ramp of zwaar ongeval, dan wel de acute dreiging daarvan, een operationele en bestuurlijke leiding- en coördinatiestructuur in het leven geroepen. De verantwoordelijkheid voor de organisatie hiervan ligt bij de regionale brandweer.

De genoemde diensten werken in hun dagelijkse taakuitvoering veel minder intensief samen dan bij een ramp of zwaar ongeval. Ook de schaal en de complexiteit van hun taken is onder normale omstandigheden kleiner dan bij een ramp of zwaar ongeval. Het is daarom geen vanzelfsprekendheid dat de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval goed verloopt, in de zin dat er adequaat wordt opgetreden met als resultaat dat er zo weinig mogelijk slachtoffers zijn en de schade zoveel mogelijk beperkt blijft. Integendeel: rampenbestrijding vereist specifieke voorbereiding. Voorbereiding door afspraken te maken en die vast te leggen in rampenplannen en rampbestrijdingsplannen. Voorbereiding door functionarissen op te leiden.

En vooral voorbereiding door te oefenen. Behalve tijdens daadwerkelijke rampen kan immers alleen tijdens oefeningen worden getoetst of de bestuurlijke en operationele leiding adequaat functioneren en of de diensten afzonderlijk en gezamenlijk voldoende voor hun taken zijn toegerust, en kan daarvan worden geleerd. Dat moet ook, omdat wanneer zich daadwerkelijk een ramp of zwaar ongeval voordoet, er geen tijd meer is om te leren samenwerken. Dan moet het direct goed gaan: de belangen die op het spel staan zijn immers groot.

Kortom, er moet worden geoefend om goed op de bestrijding van rampen en zware ongevallen voorbereid te zijn. Elke dienst voor zich met zijn op schaalvergroting aangepaste structuur: monodisciplinair. En de diensten gezamenlijk: multidisciplinair. Daarbij moeten vooral de staven worden geoefend: het Coördinatieteam Plaats Incident en het Commando Rampterrein die zich op de ramplocatie bevinden en het operationeel team dat zich als onderdeel van het Regionaal Coördinatiecentrum meer op afstand bevindt. In deze staven vindt de noodzakelijke operationele coördinatie tussen de diensten plaats.

Het is evenzeer van groot belang dat er bestuurlijk wordt geoefend. Niet alleen binnen de eigen gemeente, maar ook en meer specifiek waar het gaat om de bestuurlijke coördinatie en de aansturing door het beleidsteam van het Regionale Coördinatiecentrum. Daarnaast dient ook op provinciaal en landelijk niveau te worden geoefend, meer in het bijzonder waar het gaat om de werking van de coördinatiecentra op die bestuurlijke niveaus.

2.2. Stimulering van het oefenen tot dusver

Juist omdat oefenen zo essentieel is voor de kwaliteit van de rampenbestrijding is er al veel gedaan om te stimuleren dat de gezamenlijke operationele diensten en het bestuur goed en regelmatig oefenen.

Zo heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken in 1988 de Coördinatie Commissie Oefenbeleid (CCO) ingesteld. In deze commissie waren alle bij de rampenbestrijding betrokken partijen vertegenwoordigd. Eind 1991 zijn de resultaten van de commissie gepubliceerd door middel van de Handleiding «Oefenen, samenwerking is noodzaak». In deze handleiding zijn de verantwoordelijkheden van betrokken partners en besturen op het gebied van het oefenen aangegeven en is een oefensystematiek voor de rampenbestrijding aangereikt.

In de handleiding is, naast het oefenbeleid zelf, een aantal handreikingen opgenomen die tot doel hebben de uitvoering van het beleid te ondersteunen om zo tot voldoende en kwalitatief goede oefeningen te komen. Het betreft:

- een handreiking voor het organiseren van oefeningen;
- een evaluatiemethodiek (checklist en formulieren);
- een aantal (scenario's voor) standaardoefeningen voor de bij rampenbestrijding samenwerkende diensten.

Met name het multidisciplinair en bestuurlijk oefenen wordt door mij financieel ondersteund op grond van het Besluit doeluitkering rampenbestrijding. De regionale brandweren ontvangen daartoe een bijdrage als deel van de rijksbijdrage ten behoeve van de voorbereiding op de rampenbestrijding.

In de eerste helft van 1993 heeft de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding onderzoek gedaan naar de mate waarin uitvoering werd gegeven aan het in de hiervoor bedoelde handleiding neergelegde oefenbeleid. In haar rapport van juni 1993 signaleerde de Inspectie dat er met name bij het multidisciplinair oefenen, het bestuurlijk oefenen en het (monodisciplinair) oefenen van de geneeskundige hulpverlening bij rampen sprake was van aanzienlijke achterstanden.

Vervolgens heeft, mede op verzoek van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, het College van Commandanten van Regionale Brandweren (CCRB) een door mij financieel ondersteund project uitgevoerd met als doel het wegwerken van de achterstanden bij het bestuurlijk en multidisciplinair oefenen. De door het CCRB ontplooidde activiteiten hebben nadrukkelijk bijgedragen aan een stijging van het aantal multidisciplinaire en bestuurlijke oefeningen in de jaren 1994 en 1995. Daarnaast zijn er diverse nieuwe faciliteiten tot stand gebracht, zoals een opleiding voor oefenleiders, een oefenbank met voorbeeldoefeningen en een pool van oefenleiders. Ook heeft het CCRB een visitatiecommissie voor multidisciplinair oefenen in het leven geroepen, die met ingang van september 1996 de kwaliteit en de kwantiteit van het multidisciplinair oefenen voor de rampenbestrijding gaat bewaken.

Uit de tweede voortgangsrapportage van het CCRB over bovenbedoeld project van 14 februari 1995 bleek echter ook dat in 1995 de doelstelling van tenminste één bestuurlijke oefening per gemeente en één multidisciplinaire oefening per brandweerregio, niet zou worden gehaald, dit ondanks alle al genoemde stimulerende maatregelen. Een overzicht van de in de jaren 1993 tot en met 1995 gehouden en de voor 1996 geplande multidisciplinaire oefeningen is als bijlage bij deze brief gevoegd. Deze nieuwe gegevens weerspiegelden de weerbarstigheid van de materie en

vormden voor mij aanleiding mij over verdere maatregelen te laten adviseren. In maart 1995 heb ik de Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding (verder: de commissie) ingesteld, onder voorzitterschap van de heer Hermans, de commissaris van de Koningin in de provincie Friesland, en verder bestaande uit vertegenwoordigers vanuit de bestuurlijke, operationele en opleidingspraktijk. De commissie bracht, zoals eerder aangegeven, op 11 december 1995 haar rapport uit.

3. De aanbevelingen van de commissie

3.1. Algemeen

De commissie onderkent vier hoofdoorzaken voor het achterblijven van het oefenen in het algemeen: er is een gebrek aan bestuurlijke en politieke aandacht, er wordt voorbarig geoefend, er zijn capaciteitsproblemen bij de regionale brandweren en het oefenen is te weinig geprofessionaliseerd. De aanbevelingen van de commissie richten zich op het oplossen van deze knelpunten. Hierna geef ik de aanbevelingen van de commissie weer en beschrijf per aanbeveling welke actie van wie nodig is om tot uitvoering van de aanbeveling te komen.

3.2. Een systeem van plannen en rapportages op wettelijke basis

De commissie meent dat er een systeem van plannen en rapportages moet komen met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding, waaronder begrepen het oefenen, dat als volgt is opgebouwd.

De gemeenten en de besturen van de regionale brandweren stellen elke vier jaar een actieplan vast met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding. Het gemeentelijk actieplan wordt door het college van burgemeester en wethouders opgesteld en door de gemeenteraad vastgesteld. Het actieplan van de regionale brandweer wordt door het dagelijks bestuur opgesteld en door het algemeen bestuur vastgesteld.

Over de uitvoering van de actieplannen zou jaarlijks moeten worden gerapporteerd. Opstellen en vaststellen van deze voortgangsrapportages gebeurt langs dezelfde weg als bij de actieplannen.

De commissie acht het noodzakelijk dat de gemeenten en de regionale brandweren de vierjaarlijkse actieplannen en de jaarlijkse rapportages toezenden aan de commissaris van de Koningin. De commissaris van de Koningin stelt jaarlijks een provinciaal overzicht op met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding en brengt deze ter kennis van de Minister van Binnenlandse Zaken, alsmede de gemeenten en de regionale brandweren in zijn provincie. De minister stelt op basis van de provinciale overzichten jaarlijks een landelijk overzicht op en stelt de commissarissen van de Koningin daarvan op de hoogte. Met behulp van dit systeem van plannen en rapportages worden alle betrokkenen over de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding op rampenbestrijding geïnformeerd.

De commissie is van mening dat het hiervoor beschreven systeem van plannen en rapportages een wettelijke basis moet krijgen. Evenzeer acht zij het van belang dat in afwachting van de daarvoor benodigde wetswijziging al op vrijwillige basis op de beschreven manier wordt gewerkt.

Ik onderschrijf de wenselijkheid van het door de commissie voorgestelde systeem van actieplannen en rapportages. Een dergelijk systeem dient twee doelen. Ten eerste krijgt op deze manier de voorbereiding op de rampenbestrijding meer bestuurlijke aandacht. Ten tweede ontstaat door die rapportages structureel een beter inzicht in de kwaliteit van de

voorbereiding op rampenbestrijding. Daarmee wordt een soort «thermo-meter» gecreëerd met behulp waarvan beoordeeld kan worden of bepaalde aspecten met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding extra aandacht verdienen, dan wel het beleid op onderdelen moet worden bijgesteld.

De aanbeveling bestrijkt terecht een breder gebied dan het oefenen. Oefenen is immers onderdeel van de gehele voorbereiding op de rampenbestrijding. Met de commissie ben ik van oordeel dat het van groot belang is dat de gehele voorbereiding op rampenbestrijding planmatig plaatsvindt. Om daarbij de juiste zwaartepunten te kunnen leggen is inzicht in de stand van zaken bij alle betrokken besturen, inclusief die van de andere diensten, over het geheel onontbeerlijk.

Planvorming is een zeer belangrijke activiteit bij de voorbereiding op de rampenbestrijding. De Rampenwet verplicht de gemeenteraad een rampenplan vast te stellen waarin de organisatie van de rampenbestrijding in de gemeente is beschreven en deze toe te zenden aan gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin. Daarnaast is de burgemeester verplicht een rampbestrijdingsplan vast te stellen voor elke ramp waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn en deze te zenden aan de commissaris van de Koningin. Het door de commissie voorgestelde systeem van actieplannen en voortgangsrapportages ligt in het verlengde hiervan.

Het is van groot belang dat er meer bestuurlijke aandacht komt voor de voorbereiding op de rampenbestrijding en een beter inzicht in de kwaliteit daarvan. Ik ben daarom voornemens een voorstel tot wijziging van de Rampenwet voor te bereiden, waardoor in de wet een systematiek als door de commissie beschreven wordt opgenomen. Om afstemming tussen de actieplannen van de gemeenten en de regionale brandweren te waarborgen lijkt het mij goed als het bestuur van de regionale brandweer daarbij de taak krijgt de gemeentelijke plannen in het regionale actieplan op te nemen en waar nodig zorg te dragen voor afstemming van de gemeentelijke plannen met het regionale actieplan. Deze wettelijke voorziening kan mogelijk bestaan uit een breder definiëren en aanvullen van de reeds bestaande verplichting tot het vaststellen van een rampenplan en van rampbestrijdingsplannen.

Met de commissie ben ik van mening dat niet moet worden gewacht met het maken van actieplannen en het opstellen van voortgangsrapportages tot een wettelijke voorziening daartoe is gerealiseerd. Op korte termijn zal ik de besturen van gemeenten, de regionale brandweren en de commissarissen van de Koningin voorstellen om vooruitlopend daarop reeds volgens de beschreven methodiek te gaan werken.

3.3. Aanwijzingsbevoegdheden voor de commissaris van de Koningin en de Minister van Binnenlandse Zaken

Sterk verbonden met het voorgaande is het advies van de commissie om te komen tot aanvulling van de in de Rampenwet neergelegde aanwijzingsbevoegdheden voor de commissaris van de Koningin en de Minister van Binnenlandse Zaken. De bevoegdheid die de commissaris van de Koningin nu heeft om de inhoud van rampbestrijdingsplannen te (laten) wijzigen zou moeten worden uitgebreid tot de gehele voorbereiding op rampenbestrijding. De Minister van Binnenlandse Zaken zou een gelijksoortige aanwijzingsbevoegdheid moeten krijgen richting de commissarissen van de Koningin.

De commissie komt tot deze aanbeveling vanuit de gedachte dat aan verantwoordelijkheden bevoegdheden moeten zijn gekoppeld. Aan een verantwoordelijkheid op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding moet naar het oordeel van de commissie een bevoegdheid zijn gekoppeld om als dat ècht nodig is, maatregelen te kunnen nemen. Vanuit die optiek is in de Rampenwet al een aanwijzingsbevoegdheid opgenomen voor de commissaris van de Koningin en de Minister van Binnenlandse Zaken bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen, of de dreiging daarvan. Evenzeer vanuit die optiek hebben gedeputeerde staten waar het gaat om de voorbereiding op rampenbestrijding de bevoegdheid het gemeentebestuur uit te nodigen het rampenplan te wijzigen of daartoe zo nodig zelf over te gaan. En kan de commissaris van de Koningin de burgemeester de verplichting opleggen een rampbestrijdingsplan te wijzigen.

Het voorstel van de commissie strekt er toe bovenbedoelde bevoegdheden van gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin geen «papieren tijger» te laten zijn: immers rampenplannen en rampbestrijdingsplannen hebben pas waarde als ze regelmatig worden getoetst door middel van oefeningen, op basis daarvan worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.

Ik ben het met deze opvatting van de commissie eens. Bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen staan grote belangen op het spel. Het mag niet zo zijn dat degene die voor de uitvoering van de feitelijke rampenbestrijding en de voorbereiding daarop verantwoordelijkheid draagt en daarop terecht kan worden aangesproken, geen daadwerkelijke invloed kan uitoefenen op alle aspecten daarvan. Dat is ook de optiek geweest van waaruit de aanwijzingssystematiek als opgenomen in de Rampenwet, met betrekking tot de planvorming en de daadwerkelijke bestrijding, vorm is gegeven. De opvattingen over planvorming zijn door voortschrijdend inzicht evenwel geëvolueerd: thans wordt veel nadrukkelijker ingezien dat een plan dat niet wordt beoefend zijn waarde snel verliest. In toenemende mate wordt het maken van plannen en het oefenen daarvan als een onlosmakelijk geheel gezien. Ik ben daarom voornemens na te gaan welke aanpassingen in de Rampenwet nodig zijn om dit inzicht ook waar het gaat om de aanwijzingssystematiek tot uiting te laten komen.

3.4. Een kwaliteitsysteem voor de rampenbestrijding

Hiervoor heb ik opgemerkt dat het van belang is dat structureel een beter inzicht wordt verkregen in de voorbereiding op de rampenbestrijding en de kwaliteit daarvan. Primair is het van belang dat gemeenten en besturen van de operationele diensten zelf dit inzicht hebben en mede op basis daarvan de voorbereiding op de rampenbestrijding en de kwaliteit daarvan waarborgen. Dit kan alleen door regelmatige toetsing van de stand van zaken. De commissie stelt voor daartoe een kwaliteitsysteem voor de rampenbestrijding op te zetten.

De commissie stelt voorts dat kwaliteitstoetsing op drie niveaus moet plaatsvinden: naast de hiervoor bedoelde zelftoetsing is ook collegiale toetsing en toetsing door de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding van belang. Wel dient deze toetsing telkens op basis van dezelfde criteria en kwaliteitsmaatstaven plaats te vinden.

Juist met het doel vast te stellen wat voldoende kwaliteit is, zijn in het kader van het Project Versterking Brandweer in nauw overleg met het brandweerveld en het bestuur referentiekaders voor het gewenste zorgniveau voor brandweezorg en rampenbestrijding ontwikkeld. Deze

referentiekaders vormen een aanbeveling aan de gemeenten en de besturen van de regionale brandweren tot vaststelling van het gewenste zorgniveau in hun gebied. De referentiekaders kunnen op elk niveau als basis voor de hiervoor bedoelde kwaliteitstoetsing worden gebruikt. Het spreekt vanzelf dat de referentiekaders gaandeweg voor verschillende onderwerpen, waaronder het oefenen, waar nodig en zinvol verder uitgewerkt en verfijnd kunnen worden.

Meer specifiek waar het gaat om de kwaliteitsborging van het oefenen is de commissie van opvatting dat voor zowel het multidisciplinair als het bestuurlijk oefenen collegiale toetsing en advisering zou moeten worden uitgevoerd door op te richten visitatiecommissies.

Ik ben het geheel eens met deze aanbeveling van de commissie. Ik denk dat kwaliteitssystemen in toenemende mate een instrument vormen voor toetsing van beleid en uitvoering. Naast zelftoetsing op gemeentelijk en regionaal niveau en toetsing door de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding acht ook ik collegiale toetsing van belang.

Het eerder vermelde initiatief van het College van Commandanten van Regionale Brandweren (CCRB) tot instelling van een breed samengestelde visitatiecommissie voor het multidisciplinair oefenen, steun ik dan ook van harte. In de voorbereiding op haar werkzaamheden heeft de visitatiecommissie in samenwerking met mijn departement een voorlopig referentiekader voor haar toetsing ontwikkeld met daaraan gekoppeld een groot aantal criteria voor oefenbeleid, oefenplanning en oefeningen. Dit referentiekader voor het multidisciplinair oefenen en de daaraan verbonden criteria liggen in het verlengde van de referentiekaders als opgesteld in het kader van het Project Versterking Brandweer. De criteria zullen door de visitatiecommissie op basis van praktijkervaring worden geëvalueerd en waar nodig worden aangevuld en bijgesteld. Daarmee is een schakel in het door de commissie voorgestelde kwaliteitstelsel ingevuld. Met het CCRB ben ik van mening dat nagegaan moet worden of de collegiale toetsing op het gebied van het oefenen zich in de komende jaren zou kunnen uitbreiden tot het gehele terrein van de voorbereiding op rampenbestrijding.

Ik ben met de commissie van mening dat collegiale toetsing ook kan bijdragen aan een verbetering van het bestuurlijk oefenen voor de rampenbestrijding. Ik ben daarom voornemens op korte termijn hierover overleg te voeren met de besturen van de regionale brandweren in het verband van de Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging.

3.5. Een interdisciplinaire commissie per regio

De adviescommissie beveelt aan dat er per brandweerregio een commissie komt waarin de besturen van brandweer, GGD en politie vertegenwoordigd zijn. Deze commissie bereidt onder meer het regionale actieplan voor de voorbereiding op rampenbestrijding voor, en als onderdeel daarvan het jaarlijkse programma voor multidisciplinair en bestuurlijk oefenen.

Met de commissie ben ik van mening dat bij de voorbereiding op de rampenbestrijding in ieder geval de andere parate hulpverleningsdiensten (politie, geneeskundige hulpverlening) nauw moeten worden betrokken, ook in bestuurlijke zin. Betrokkenheid bij het opstellen van het meerjarig actieplan en de jaarlijkse voortgangsrapportages ten behoeve van de voorbereiding op de rampenbestrijding ligt dan ook in de rede. Het instellen van een bestuurlijke commissie als bedoeld door de adviescommissie kan daartoe bijdragen. Op die wijze wordt bovendien de bestuur-

lijke aandacht voor de voorbereiding op rampenbestrijding en voor het oefenen als onderdeel daarvan gestimuleerd.

Ik zal de besturen van de regionale brandweren benaderen om het voortouw voor de instelling van een dergelijke commissie te nemen. De besturen van de openbare lichamen voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen en de korpsbeheerders van politie zal ik verzoeken hieraan hun medewerking te verlenen en ook langs die weg bij te dragen aan een goede interdisciplinaire voorbereiding op de rampenbestrijding.

3.6. Beoefenen van crisisscenario's en van opschaling

Met betrekking tot de inhoud van bestuurlijke oefeningen is de commissie van mening dat ook crisissituaties aan de orde moeten komen die traditioneel niet tot rampen of zware ongevallen als bedoeld in de Rampenwet gerekend worden. Daarnaast moet er meer aandacht worden besteed aan het proces van opschaling. Met name moeten de procedureafspraken worden beoefend die er (regionaal) over bestuurlijke coördinatie zijn gemaakt.

Ik onderschrijf deze beide aanbevelingen. Ten behoeve van de rampenbestrijding beschikt elke brandweerregio over een structuur voor operationele en bestuurlijke coördinatie. Met de commissie ben ik van oordeel dat deze structuur ook toepasbaar is en zou moeten zijn bij andere crises dan (dreigende) rampen of zware ongevallen. Ook die inzet moet uiteraard goed worden voorbereid. Evenzeer ben ik het met de commissie eens dat opschaling van de besluitvorming, die een wezenlijk onderdeel vormt van de hierboven bedoelde coördinatiestructuur, tot de belangrijkste en meest moeilijke aspecten van de rampenbestrijding behoort. Dat aspect moet daarom met nadruk worden beoefend en dient te worden opgenomen in het door het bestuur van de regionale brandweer vast te stellen regionale oefenbeleid.

3.7. Verdere opbouw van de organisatie voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen

Eind 1995 hebben de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding en de Inspectie voor de Gezondheidszorg een gezamenlijk rapport over de opbouw van de organisatie voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen (GHR) aangeboden aan mij en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Uit dit rapport, dat u is aangeboden bij brief van 13 november 1995 (kenmerk EB95/2100), blijkt onder meer dat de voorwaarden waaronder goed geoefend kan worden nog lang niet overal in het land zijn vervuld. De commissie onderschrijft de conclusies van de beide Inspecties en plaats derhalve vraagtekens bij het nut van oefenen voor de GHR op dit moment. Daarnaast vraagt de commissie aandacht voor de financiering van het oefenen voor de GHR, alsmede voor de bestaande scheiding in de bestuurlijke verantwoordelijkheden op lokaal niveau voor de GHR, resp. de rest van de rampenbestrijding.

De vele knelpunten die uit de genoemde rapportage blijken zijn voor mijn ambtgenote van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en mij aanleiding geweest om per 1 januari 1996 een gezamenlijk project te starten, het Project Versterking Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen. Doel van het project is te komen tot een slagvaardige, volwaardige en herkenbare geneeskundige component binnen de rampenbestrijdingsorganisatie. De eerste helft van dit jaar is gebruikt om bij alle betrokkenen een gedeeld bewustzijn en begrip van de problematiek te creëren en te komen tot een gemeenschappelijke visie op de richting waarin de organisatie van de geneeskundige hulpverlening bij rampen zich dient te ontwikkelen.

Momenteel wordt op basis hiervan een projectprogramma geschreven, met de uitvoering waarvan begin 1997 zal worden begonnen. De door de commissie gegeven aandachtspunten maken hiervan deel uit.

Het voorgaande betekent evenwel niet dat met oefenen gewacht moet worden tot het project Versterking GHR is afgerond. Overigens relativeert ook de commissie haar uitspraak dat «eerst de opbouw van de organisatie moet zijn voltooid, alvorens er kan worden geoefend». Zij tekent immers aan dat dit er niet toe mag leiden dat daar waar de opbouw van de GHR hoewel niet afgerond niettemin voldoende ver gevorderd is, met oefenen wordt gestopt of het oefenen niet van de grond komt.

3.8. Doelmatigheid bij de voorbereiding en uitvoering van oefeningen bevorderen

De commissie signaleert capaciteitsproblemen bij de regionale brandweren en andere diensten in verband met het oefenen. Zij meent dat deze om te beginnen moeten worden aangepakt door de doelmatigheid bij de voorbereiding van oefeningen te vergroten. Zo zou er meer gewerkt moeten worden met standaardoefeningen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de oefenbank bij het Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding (NIBRA). Ook zouden de regionale brandweren meer gebruik moeten maken van elkaars oefeningen en meer moeten samenwerken bij de voorbereiding en uitvoering van oefeningen. Gemeenten zouden bij de voorbereiding en uitvoering van bestuurlijke oefeningen meer gebruik moeten maken van de diensten van hun regionale brandweer en van externe adviesinstanties.

De commissie meent dat ook door computerondersteuning de doelmatigheid bij de voorbereiding en uitvoering van oefeningen kan worden vergroot. Daarbij moet vooral worden aangesloten bij de behoeften van het veld. Het NIBRA kan initiatieven uit het veld ondersteunen en coördineren. De rol van de Minister van Binnenlandse Zaken kan daarbij een ondersteunde zijn.

Ook met deze aanbevelingen van de commissie stem ik in. Het is van belang dat door gemeenten en regionale brandweren bij de voorbereiding en uitvoering van oefeningen voor de rampenbestrijding zo doelmatig mogelijk wordt gewerkt. Voor wat betreft computerondersteund oefenen nodig ik de primair verantwoordelijke partijen uit zich te oriënteren op de mogelijkheden die deze vorm van ondersteuning biedt. Concrete voorstellen die op voldoende draagvlak kunnen rekenen ben ik bereid te ondersteunen.

3.9. Uitbreiding capaciteit regionale brandweren

De commissie is van mening dat vergroting van de doelmatigheid bij de voorbereiding en uitvoering van oefeningen niet voldoende is om de capaciteitsproblemen op dit gebied van met name de regionale brandweren op te lossen. Zij meent dat voor een structurele oplossing uitbreiding van die capaciteit noodzakelijk is. Zij stelt voor dat er, in het kader van het Project Versterking Brandweer kengetallen worden ontwikkeld voor het oefenen en voor de andere taken van de regionale brandweer.

Het Project Versterking Brandweer is er op gericht te komen tot een in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht versterkte brandweerorganisatie die optimaal uitvoering kan geven aan rampenbestrijding en brandweezorg in elke regio. Het eindresultaat van de eerste fase van het project, die volgens de planning eind dit jaar wordt afgerond, is een op

regionaal niveau vastgesteld organisatieplan voor brandweezorg en rampenbestrijding. Met het oog daarop zijn door de Stuurgroep Versterking Brandweer referentiekaders vastgesteld en aan de regionale projectorganisaties Versterking Brandweer beschikbaar gesteld. Deze referentiekaders gelden als toetsingskader voor het bestuur van de regionale brandweer om het te realiseren zorgniveau op het gebied van brandweezorg en rampenbestrijding voor het geheel van de veiligheidsketen te bepalen. Onderdeel hiervan is de voorbereiding op de rampenbestrijding en derhalve ook het oefenbeleid. Op basis van deze referentiekaders is ook een inschatting gemaakt van de kwaliteiten en kwantiteiten aan personeel (kengetallen), die nodig zijn voor de voorbereiding op rampenbestrijding, waaronder het oefenen. Hiermee wordt dus tevens uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de commissie.

3.10. Kwaliteitseisen en opleidingen voor oefenleiders

De commissie geeft aan dat de kwaliteit van oefeningen sterk wordt beïnvloed door de oefenleider. Zij meent dat er kwaliteitseisen moeten komen voor oefenleiders, die een combinatie te zien zouden moeten geven van praktijkervaring en theoretische kennis. De commissie vindt dat de opleiding tot oefenleider moet worden opgenomen in de modulaire structuur van het brandweeronderwijs en dat er vervolgoopleidingen moeten komen. De opleiding moet ook worden opengesteld voor leden van andere disciplines dan de brandweer. Naast het NIBRA moet ook het Politie Instituut voor Openbare Orde en Veiligheid (PIOV) een rol spelen bij de ontwikkeling en uitvoering van deze opleidingen.

Ik ben het met de commissie eens dat de oefenleider een cruciale rol heeft bij de voorbereiding en uitvoering van oefeningen. De visitatiecommissie voor multidisciplinair oefenen van het CCRB kijkt derhalve ook de kwaliteiten van de oefenleiders, op basis van door haar ontwikkelde criteria. Deze kwaliteitscriteria worden in de praktijk gehanteerd en geëvalueerd en op basis daarvan waar nodig aangevuld en bijgesteld.

De modulaire opleidingsstructuur van de brandweer kent op drie niveaus modulen waarin de voorbereiding en uitvoering van oefeningen aan de orde komt. Daarnaast biedt het NIBRA een specifieke training voor oefenleiders aan. Deze training staat ook open voor leden van andere disciplines. Inmiddels is door uitwisseling van personeel afstemming gaande tussen het NIBRA en het PIOV.

3.11. Opleidingen voor rampenbestrijding

Eén van de knelpunten die de commissie signaleert is dat er vaak, zoals zij dat uitdrukt, voorbarig wordt geoefend. Er wordt dan geoefend zonder dat de structuren helder zijn en de functionarissen voor hun functie zijn opgeleid. De commissie geeft aan dat opleidingen een voorwaarde zijn voor effectief oefenen en vindt dat de deelname aan opleidingen moet worden gestimuleerd.

Ik ben met de commissie van mening dat oefenen alleen effectief kan gebeuren als de functionarissen weten wat er van hen wordt verwacht. Dat moet niet tijdens oefeningen pas duidelijk worden, daar moet voor die tijd door opleiding of introductie in zijn voorzien. Waar het gaat om de opleidingen voor rampenbestrijding merk ik het volgende op.

Bij het verzorgen van opleidingen op het gebied van de rampenbestrijding is een belangrijke taak voor het NIBRA weggelegd. Bij de opleidingen die het NIBRA verzorgt is onderscheid te maken in drie categorieën.

De eerste categorie omvat de officiersopleidingen voor de brandweer die met een rijksexamen worden afgesloten. In deze opleidingen wordt uitvoerig aandacht besteed aan rampenbestrijding. Het verzorgen van deze opleidingen behoort tot de wettelijke taak van het NIBRA.

De tweede categorie omvat de door de Minister van Binnenlandse Zaken aangewezen opleidingen die met een rijksexamen worden afgesloten. Hieronder kunnen ook opleidingen voor de rampenbestrijding vallen. Zodra de minister dergelijke opleidingen aanwijst, is het NIBRA verplicht deze te verzorgen.

De derde categorie omvat de overige opleidingen op het gebied van de brandweezorg en de rampenbestrijding. Dergelijke opleidingen kan het NIBRA op eigen initiatief verzorgen; het is daartoe echter niet verplicht.

Op dit moment wordt het pakket aan opleidingen voor de rampenbestrijding herijkt. Doel van die herijking is dat eind 1997 de bestaande opleidingen voor de functies binnen de rampenbestrijding waar nodig zijn geactualiseerd en eventuele aanvullende opleidingen zijn ontwikkeld. Naar aanleiding van de uitkomst van deze herijking zal worden bezien welke opleidingen zo essentieel zijn voor de rampenbestrijding dat zij door mij moeten worden aangewezen.

4. Tot slot

De Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding heeft een groot aantal aanbevelingen gedaan, gericht op het realiseren van een beter geoefende organisatie voor de rampenbestrijding. Ik acht het van belang dat deze aanbevelingen waar mogelijk worden gerealiseerd. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen aanbevelingen die ik zelf kan realiseren en aanbevelingen die door de bestuurlijke en operationele partners in de rampenbestrijding moeten worden verwezenlijkt.

Tegen deze achtergrond heb ik hiervoor bij de bespreking van de afzonderlijke aanbevelingen aangegeven welke initiatieven ik daartoe zelf zal nemen en welke acties ik verwacht van de andere bij de rampenbestrijding betrokken partijen om tot realisering van de aanbevelingen van de adviescommissie te komen. Zoals eerder aangegeven, zal ik daartoe op korte termijn in overleg treden met de andere bij de rampenbestrijding betrokken partijen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

Bijlage bij brief EB96/1214 dd. 9 juli 1996.

Overzicht van gehouden en geplande multidisciplinaire oefeningen voor de rampenbestrijding in de jaren 1993 t/m 1996.

OVERZICHT MULTI-DISCIPLINAIR OEFENEN;

AANTAL MALEN MET OT/CORT GEOEFEND

Regionale Brandweer	1993	1994	1995	1996 ¹
GRONINGEN				
<i>Groningen</i>				
Groningen	0	1	2	5
FRIESLAND				
<i>Drachten</i>				
De Friese Wouden	0	1	4	6
<i>Leeuwarden</i>				
Noord-Friesland	1	1	6	7
<i>Sneek</i>				
Samenwerkingsverband Zuid-West Friesland	1	0	5	6
DRENTHE				
<i>Assen</i>				
Drenthe	0	0	5	5
OVERIJSEL				
<i>Almelo²</i>				
Gemeentekring Almelo	1	1	X	X
<i>Enschede²</i>				
Samenwerkingsverband	4	2	0	5
<i>Hengelo²</i>				
Midden-Twente	2	2	X	X
<i>Deventer</i>				
Samenwerkingsverband Gewest Midden				
IJssel	1	0	0	5
<i>Zwolle</i>				
IJssel-Vecht	6	6	3	6
GELDERLAND				
<i>Apeldoorn</i>				
Oost-Veluwe	0	0	? ³	? ³
<i>Arnhem</i>				
Regio Arnhem	1	4	2	8
<i>Doetinchem</i>				
Oost-Gelderland	0	0	8	10
<i>Ede</i>				
West Veluwe	0	4	7	6
<i>Harderwijk</i>				
Noord-West Veluwe	4	4	4	4
<i>Nijmegen</i>				
Nijmegen e.o.	5	5	3	13
<i>Tiel</i>				
Gelders Rivierengebied	1	1	7	6
FLEVOLAND				
<i>Almere</i>				
Almere	0	1	4	5
UTRECHT				
<i>Amersfoort</i>				
Gewest Eemland	5	4	14	18
<i>Utrecht</i>				
Utrecht	3	0	18	36
NOORD-HOLLAND				
<i>Alkmaar</i>				
Noord-Kennemerland	0	0	0	3
<i>Amsterdam</i>				
Amsterdam	?	5	6	17
<i>Den Helder</i>				

Regionale Brandweer	1993	1994	1995	1996 ¹
Kop van Noord-Holland <i>Haarlem</i>	1	0	7	7
Zuid en Midden Kennemerland <i>Hilversum</i>	0	0	5	11
Gooi en Vechtstreek <i>Hoorn</i>	1	1	4	4
West Friesland <i>Purmerend</i>	0	0	0	4
Waterland <i>Zaandam</i>	2	4	3	3
Zaanstreek	1	2	1	1
ZUID-HOLLAND				
<i>Dordrecht</i>				
Zuidelijk Zuid-Holland <i>Gouda</i>	0	0	10	17
Midden Holland <i>'s-Gravenhage</i>	2	2	7	8
Haaglanden en Delft <i>Leiden</i>	0	5	6	8
Rijnland <i>Rotterdam</i>	1	1	2	2
Noord-Delta	12	15	13	16
ZEELAND				
<i> Vlissingen</i>				
Zeeland	2	2	2	2
NOORD-BRABANT				
<i>Breda</i>				
Stadsgewest Breda	0	2	0	5
<i>Eindhoven</i>				
Zuid-Oost Noord-Brabant <i>Roosendaal</i>	1	2	2	4
Streekgewest Westelijk Noord-Brabant <i>Tilburg</i>	3	4	4	3
Midden-Brabant <i>Uden</i>	1	0	30	54
Noordoost Noord-Brabant	0	0	20	8
LIMBURG				
<i>Gulpen</i>				
Zuid-Limburg <i>Roermond</i>	0	3	3	9
Gewest Midden-Limburg <i>Venlo</i>	0	0	2	3
Gewest Noord-Limburg	3	4	? ⁴	? ³
TOTAAL	65	89	220	320
GEMIDDELD	1,6	2,1	5,8	9,0

¹ Planning

² Is in 1995 opgegaan in de Regionale Brandweer Twente. Vanaf die datum zijn de gezamenlijke cijfers vermeld bij het samenwerkingsverband Enschede

³ Geen opgave

⁴ Geen opgave