

Vergaderjaar 1999–2000

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004

Nr. 2

NOTA

Rampenbestrijding, de veiligheidsketen gesmeed

Inhoud

1.	Inleiding	2	6.	Beleidsvoornemens in een vogelvlucht	28
1.1.	De verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding	2	6.1.	Inleiding	28
1.2.	Naar een slagvaardige organisatie van de rampenbestrijding	4	6.2.	Versterking van de brandweer en de organisatie GHOR	28
2.	Versterking van de brandweer en de organisatie voor de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen	5	6.3.	Vrijwilligheid	29
2.1.	Inleiding	5	6.4.	Voorkomen is beter	29
2.2.	Versterking brandweer	6	6.5.	Naar een gecoördineerde aanpak van de rampenbestrijding	29
2.3.	Versterking organisatie GHOR	7			
2.4.	Vrijwilligers	10	Bijlagen		
3.	Voorkomen is beter	12	1.	Overzicht plannen rampenbestrijding	32
3.1.	Inleiding	12	2.	Overzicht wetgeving	33
3.2.	Bereikte resultaten en aandachtspunten	13			
3.3.	Beleidsvoornemens	14			
4.	Naar een gecoördineerde aanpak van de rampenbestrijding	16			
4.1.	Inleiding	17			
4.2.	Bereikte resultaten	17			
4.3.	Aandachtspunten	18			
4.4.	Beleidsvoornemens	18			
5.	Financiën	26			

1. INLEIDING

De risico's in de samenleving nemen toe en worden ook steeds complexer.

Van de overheid mag worden verwacht dat zij zich zo veel mogelijk inspant om de aanwezige risico's te voorkomen en te beperken en zorgdraagt voor een organisatie die in staat is om ongevallen en rampen te bestrijden.

Om de bestaande en toekomstige risico's in de samenleving te beheersen worden hoge eisen gesteld aan de organisatie van de rampenbestrijding.

Zorg voor veiligheid is de oudste kerntaak van de overheid.

Dikwijls wordt bij veiligheid in eerste instantie gedacht aan het voorkomen en bestrijden van vormen van criminaliteit. De burger wordt hiermee in het dagelijks leven soms indringend geconfronteerd. Veiligheidsbeleid is echter meer. Het omvat ook het voorkomen en beperken van ongevallen en rampen en een adequate bestrijding ervan. In onze moderne samenleving is het van groot belang dat systematisch en structureel aandacht wordt besteed aan de beheersing van de aanwezige fysieke risico's. Veiligheid is overigens niet een zaak voor de overheid alleen. Ook de burgers, instellingen en het bedrijfsleven hebben daarin een verantwoordelijkheid.

De diversiteit en complexiteit van de risico's in onze samenleving zijn de afgelopen jaren bij verschillende incidenten gebleken. Te denken valt aan de kettingbotsing op de A16 nabij Breda in 1990, het ongeval bij Cindu en de Bijlmerramp in 1992, de wateroverlast door het hoge waterpeil in de rivieren in 1993 en 1995, de vliegtuigongevallen met de Hercules en de Dakota in 1996 en de stroomstoring in 1998 door het tegelijkertijd uitvallen van een aantal elektriciteitscentrales in centraal Nederland. Ook extreme regenval kan leiden tot ontwrichting van het maatschappelijk leven.

Bovendien doen zich ontwikkelingen voor die de kwetsbaarheid van de samenleving vergroten. De technologische en daarmee samenhangende industriële en infrastructurele ontwikkelingen verhogen onze welvaart, maar verhogen tevens de kans op calamiteiten.

Met de groei van de bevolking en de concentratie in bewoning neemt ook de kans op grote aantallen slachtoffers en materiële schade toe. Om de bestaande en toekomstige risico's in de samenleving te beheersen worden steeds hogere eisen gesteld aan de organisatie van de rampenbestrijding.

1.1. De verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding

De verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding ligt primair bij de gemeentebesturen. Gemeenten zijn bij uitstek in staat om een samenhangend veiligheidsbeleid vast te stellen, de aanwezige risico's te beoordelen en daarvoor passende maatregelen te treffen. Zij kennen 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). De gemeentelijke brandweer ondersteunt hen daarbij.

Veiligheidsproblemen overstijgen dikwijls het gebied van de afzonderlijke gemeenten. Ook de voorbereiding daarop dient derhalve in groter verband te worden aangepakt. Op grond van de Brandweerwet 1985 wijzen gedeputeerde staten gemeenten aan om een gemeenschappelijke regeling te treffen, waarbij een regionale brandweer wordt ingesteld. De waterschappen dragen een eigen verantwoordelijkheid bij de beheersing van risico's met betrekking tot de waterhuishouding. De provincie heeft toezichhoudende bevoegdheden ten aanzien van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen. De provincie heeft met betrekking tot de voorbereiding van de rampenbestrijding dus een toetsende rol, in welk kader zij ook bemiddeld, en vormt als zodanig een belangrijke schakel tussen gemeenten en het rijk.

Het rijk is verantwoordelijk voor het systeem van rampenbestrijding als zodanig. Het scheidt de noodzakelijke voorwaarden opdat alle verantwoordelijke besturen en diensten in samenhang hun taken kunnen uitoefenen. Zo zorgt het rijk voor de betreffende wet- en regelgeving. Tevens toets 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 en het benodigde materieel.

De rampenbestrijding is in eerste instantie opgedragen aan diensten die met de dagelijkse hulpverlening zijn belast.

Primair zijn dit de brandweer, de politie en diensten op het terrein van de spoedeisende medische hulpverlening. De spoedeisende medische hulpverlening functioneert als een keten van zorg waarin de patiënt centraal staat. Deze keten bestaat uit verschillende schakels, zoals de alarmering bij de centrale posten ambulancevervoer, de inzet van ambulances en traumateams, het verlenen van verpleegkundige en medische hulp ter plaatste van het ongeval, het vervoer naar het ziekenhuis, de opvang in het ziekenhuis, de vervolghandeling in het ziekenhuis, de revalidatie. Naast deze organisaties leveren ook andere gemeentelijke diensten en vrijwilligersorganisaties, zoals het Nederlandse Rode Kruis en de Reddingsbrigades Nederland een belangrijke bijdrage. Defensie levert bijstand in geval de civiele hulpverlening moet worden afgelost of aangevuld of in geval bijzondere expertise nodig is. Defensie fungeert in dezen als vangnet.

De rampenbestrijdingsorganisatie bestaat derhalve uit een samenstel van diensten en organisaties die dagelijks zijn belast met de hulpverlening. Bij calamiteiten wordt op grotere schaal opgetreden en breidt de samenwerking tussen organisaties, diensten en besturen zich uit. Dit vereist dat alle betrokkenen in staat zijn om naadloos op te schalen van dagelijkse hulpverlening naar grootschalig optreden en dat de onderlinge samenwerking goed is geregeld. De regionale brandweer is behalve met het organiseren van het optreden van de brandweer tevens belast met de coördinatie van de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop.

De rampenbestrijding heeft niet alleen betrekking op het voorbereiden op en de bestrijding van rampen en op de nazorg, maar strekt zich ook uit tot het voorkomen en beperken van risico's; met andere woorden tot alle schakels van de veiligheidsketen: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg¹.

¹ Dit begrippenkader is nader uitgewerkt in de nota Veiligheidsbeleid 1995-1998 (kamerstukken II 1994/1995, 24 225, nrs. 1 en 2).

1.2. Naar een slagvaardige organisatie van de rampenbestrijding

Door de betrokkenheid van de verschillende besturen, operationele diensten en (private) organisaties en het moeten optreden in acute situaties, is het realiseren en onderhouden van een adequate organisatie van de rampenbestrijding complex en weerbarstig. Daar komt nog bij dat naast het bestrijden ook het voorkomen en beperken van risico's in toenemende mate van belang wordt en dat het aspect nazorg de aandacht blijft opeisen.

Gebeurtenissen waarvoor samenwerking op kleine schaal nodig is, komen dagelijks voor. Calamiteiten die grootschalig optreden vereisen veel minder. Indien onvoldoende wordt geïnvesteerd in de voorbereiding op het grootschalig optreden en de coördinatie daarvan, dient er tijdens de daadwerkelijke bestrijding van de gevolgen van de ramp te veel te worden geïmproviseerd.

Dit, terwijl juist op een dergelijk moment men blindelings op elkaar moet kunnen bouwen. De voorbereiding op het grootschalig optreden en de opschaling vormen derhalve de achilleshiel van het systeem.

Een goede voorbereiding moet echter niet blijven steken in het maken van plannen. De plannen zullen ook praktisch moeten worden vertaald in een operationele organisatie, met voldoende opgeleide en getrainde mensen en adequate voorzieningen. Van het grootste belang is ook dat door regelmatig oefenen de vastgelegde structuren en procedures op hun effectiviteit worden getoetst en zonodig worden aangepast.

In de eerste helft van de jaren negentig bleek uit diverse rapportages en evaluaties naar aanleiding van incidenten dat de organisatie van de rampenbestrijding onvoldoende is toegerust om een adequaat veiligheidsniveau te kunnen garanderen. Enerzijds bleek dat de afzonderlijke disciplines onvoldoende zijn voorbereid op hun rampenbestrijdingstaken. Anderzijds ontbreekt het aan heldere afspraken over de onderlinge samenwerking en de bestuurlijke en operationele samenwerking. Ook de pro-actie- en preventietaken bleken onvoldoende te zijn ontwikkeld.

Belangrijke oorzaken van de problemen zijn dat de bestuurlijke aandacht voor de rampenbestrijding tekort schiet en dat de (operationele) diensten onvoldoende zijn toegerust op hun taken.

Algemeen wordt onderkend dat regelmatig oefenen daarbij van het grootste belang is. Niettemin blijkt uit diverse onderzoeken en evaluaties dat er onvoldoende geoefend wordt. Met name multidisciplinair en bestuurlijk oefenen blijft achter.

Bovengenoemde problemen werden door de verantwoordelijke besturen en betrokken diensten algemeen onderkend en zijn aanleiding geweest voor gemeenten en rijk om een gezamenlijke inspanning te verrichten om de knelpunten aan te pakken. Hiertoe zijn het Project Versterking Brandweer (PVB) en het Project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PGHOR) gestart. Deze projecten hebben er toe geleid dat de rampenbestrijding op de bestuurlijke agenda is gekomen en dat een onomkeerbaar proces van kwaliteitsverbetering in gang is gezet. Bij alle betrokken besturen en diensten bestaat overeenstemming over de eisen die aan een slagvaardige organisatie van de rampenbestrijding moeten worden gesteld. Er dient sprake te zijn van een organisatie:

- die bij grootschalige incidenten en rampen bestuurlijk, organisatorisch en operationeel samenhangend functioneert;
- waarbij de betrokken (operationele) diensten afzonderlijk en in samenhang voldoende zijn toegerust en ook voorbereid om daaraan een bijdrage te leveren;
- die in staat is om (grootschalige) risico's te voorkomen en te beperken.

In het kader van beide genoemde projecten zijn door de gezamenlijke gemeenten in iedere regio beleidsvoornemens geformuleerd om de organisatie van de rampenbestrijding, in casu de brandweer en de organisatie voor de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR), te versterken.

De komende jaren zullen deze nog veelal «papieren» voornemens daadwerkelijk moeten worden gerealiseerd. Door gemeenten en rijk zijn en worden de komende jaren extra financiële middelen beschikbaar gesteld om deze versterking een krachtige impuls te geven.

De verdere invoering van de versterking zal de komende jaren langs de ingezette lijnen onverminderd moeten worden voortgezet. De gemeenten en de regio's hebben daarbij het voortouw.

Het rijk zal de verantwoordelijke besturen en diensten ondersteunen en begeleiden. Behalve op de versterking van de afzonderlijke disciplines zal het beleid de komende jaren gericht zijn op verbetering van de samenwerking tussen de disciplines en de bestuurlijke aansturing daarbij. Niet alleen waar het gaat om de bestrijding van calamiteiten en de voorbereiding daarop, maar ook waar het gaat om het voorkomen en beperken van risico's. Deze nota biedt hiervoor het kader.

2. VERSTERKING VAN DE BRANDWEER EN DE ORGANISATIE VOOR DE GENEESKUNDIGE HULPVERLENING BIJ ONGEVALLEN EN RAMPEN

De verdere invoering van het Project Versterking Brandweer (PVB) en het Project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PGHOR) dient de brandweer en de organisatie voor de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) voldoende in staat te stellen om hun taken op het terrein van de rampenbestrijding adequaat te kunnen uitvoeren.

2.1. Inleiding

In de vorige kabinetsperiode zijn het PVB en het PGHOR van start gegaan. In het PVB hebben gemeenten en het rijk zich verbonden om de brandweer te versterken. Het project richt zich in het bijzonder op de coördinerende rol van de regionale brandweer bij de (voorbereiding op de) rampenbestrijding en het aandeel daarin van de gemeentelijke brandwerven.

Het project GHOR richt zich op het tot stand brengen van een samenhangend functionele organisatie van de spoedeisende medische hulpverlening die in staat is naadloos op te schalen van klein naar grootschalig optreden. Dit streven is neergelegd in de nota «Met zorg verbonden»¹. Het PGHOR is een gezamenlijk project van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Zoals eerder gesteld hebben beide projecten tot doel een organisatie tot stand te brengen die bij grootschalige ongevallen en rampen bestuurlijk, operationeel en organisatorisch samenhangend functioneert.

Hier moeten de brandweer en de organisatie GHOR elk afzonderlijk voldoende zijn toegerust om hun aandeel in de rampenbestrijding te kunnen leveren. Voorwaarde hiervoor is een goede dagelijkse hulpverlening, die soepel en adequaat kan opschalen op het moment dat dit nodig is.

Om die reden speelt bij PVB de kwaliteit van de totale brandweezorg in de gemeenten en bij het PGHOR de dagelijkse spoedeisende hulpverlening een belangrijke rol.

¹ Kamerstukken II 1996–1997, 25 387, nr. 1.

2.2. Versterking brandweer

Bereikte resultaten

Referentiekaders

In het kader van het Project Versterking Brandweer hebben alle brandweerregio's het totale takenpakket van de brandweer nader bezien en de bestaande knelpunten in kaart gebracht. Voorts zijn algemene referentiekaders opgesteld die door het brandweerveld en de betrokken besturen zijn aanvaard.

Deze referentiekaders worden door de brandweerregio's als uitgangspunt genomen voor het bepalen van het in de regio gewenste kwaliteitsniveau van de rampenbestrijdingsorganisatie en voor de noodzakelijke bestuurlijke, organisatorische en operationele maatregelen.

Organisatieplan brandweezorg en rampenbestrijding

Het PVB heeft inmiddels in iedere regio geresulteerd in een organisatieplan brandweezorg en rampenbestrijding. Hierin zijn de taken van de gemeentelijke en regionale brandweer beschreven en zijn afspraken gemaakt over het kwaliteitsniveau, de uitvoering van taken en de toerusting.

De invoering van deze organisatieplannen, die inmiddels ter hand is genomen, zal er uiteindelijk toe moeten leiden dat per regio de gemeentelijke brandweren en de regionale brandweer voldoende zijn toegerust om de aanwezige risico's te beheersen en dat de betrokken organisaties bij grootschalige ongevallen en rampen als één organisatie kunnen functioneren als spil binnen de rampenbestrijding.

Stand van zaken

In 1998 is in alle regio's gestart met de aanpak van de meest urgente knelpunten bij de gemeentelijke brandweren en de regionale brandweren. Dit betreft o.a. het wegwerken van achterstanden op het terrein van de brandpreventie en het intensiveren van opleidings- en oefenprogramma's. Ook het management van de gemeentelijke brandweren is versterkt door de aanstelling van een beroepscommandant of door de uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning. Gemeenten hebben afspraken gemaakt over de kwaliteit en de uitvoering van de repressieve zorg, inclusief het optreden op elkaars grondgebied (regionale dekkingsplannen).

In veel regio's zijn regelingen getroffen voor de operationele leiding bij grootschalige ongevallen en over de invulling van specialistische functies. Gemeenten hebben extra middelen vrijgemaakt voor de versterking van de gemeentelijke brandweren. Ook het rijk heeft vorig jaar en dit jaar extra middelen beschikbaar gesteld, waarmee bij de regionale brandweren circa 110 extra formatieplaatsen zijn gerealiseerd. Grotendeels is deze extra capaciteit ingezet voor de versterking van de bestuurlijke ondersteuning en beleids capaciteit en de professionalisering van de bedrijfsvoering bij de regionale brandweren. Verder is extra geld uitgetrokken voor de aanpak van de meest urgente knelpunten op het terrein van de rampenbestrijding.

Aandachtspunten

De aanpak van de gesignaleerde knelpunten bij de gemeentelijke en regionale brandweren zal de komende jaren planmatig moeten worden voortgezet.

De gemeenten en de regio's zullen het organisatieplan moeten omzetten in concrete activiteiten en voorzien van een planning. Het bestuur van de regionale brandweer zal de voortgang van dit proces moeten bewaken en

daarover moeten rapporteren aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.

De kwaliteitsverbetering van de brandweezorg en de rampenbestrijding zal ook moeten leiden tot een verdergaande personele versterking (kwantitatief en kwalitatief).

Aandachtspunt is verder de samenwerking met bedrijfsbrandweren. De inzet van bedrijfsbrandweren kan tot een belangrijke verbetering van de repressieve zorg in de regio leiden. In een aantal regio's worden dan ook initiatieven genomen voor een verdergaande samenwerking tussen overheids- en bedrijfsbrandweren, zoals de gezamenlijke brandweer voor het Botlekgebied in de regio Rijnmond en voor het Sloegebied in Zeeland. Bezien zal worden of dergelijke samenwerkingsvormen met het bedrijfsleven ook elders bevorderd kunnen worden.

Beleidsvoornemens

De komende jaren zullen de beleidsvoornemens die in het kader van het Project Versterking Brandweer zijn geformuleerd in de regio's daadwerkelijk gerealiseerd moeten worden. Om hieraan richting te geven, zullen met de regio's afspraken gemaakt worden over de te bereiken eindresultaten, over de stappen die in de regio's moeten worden gezet, en over de begeleiding en ondersteuning daarbij van het rijk, waaronder de verstrekking van extra middelen die in de komende jaren beschikbaar komen.

Het regionaal organisatieplan brandweezorg en rampenbestrijding en de rol van de regionale brandweer daarbij zullen worden verankerd in de Brandwe wet 1985.

2.3. Versterking organisatie GHOR

Bereikte resultaten

Om de gewenste kwaliteit te bereiken is binnen het PGHOR met alle betrokkenen op het terrein van het openbaar bestuur, openbare orde en veiligheid en gezondheidszorg het «Eindbeeld GHOR» geformuleerd. Hierin staat de patiënt en daarmee de keten van spoedeisende medische hulpverlening centraal.

Dit eindbeeld is nader uitgewerkt in zogenaamde strategische producten die de instemming hebben van alle betrokken partijen. Deze strategische producten vormen de basis voor de inmiddels opgestarte regionale implementatietrajecten. Zij hebben betrekking op het verbeteren van de individuele schakels binnen de keten (met name de ambulance- en traumazorg), het treffen van aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden, het verbeteren van de samenhang van de schakels binnen de keten en het tot stand brengen van een bestuurlijke en organisatorische structuur ter zake.

Het verbeteren van de afzonderlijke schakels binnen de keten.

Een belangrijke schakel is de ambulancezorg. Om op regionaal niveau zorg te dragen voor een samenhangende en doelmatige ambulancezorg heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bevorderd dat zich Regionale Ambulancevoorzieningen (RAV) hebben gevormd. Een RAV is een samenwerkingsverband tussen ambulancediensten en Centrale Post Ambulancevervoer (CPA) en heeft tot taak zorg te dragen voor een verantwoorde ambulancezorg.

Een andere schakel waarin verbeteringen zijn aangebracht is de traumazorg.

Als uitvloeisel van de «Beleidsvisie traumazorg» van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zijn tien ziekenhuizen aangewezen als traumacentrum. Deze traumacentra hebben tot taak om onderling en met

de andere ziekenhuizen en in overleg met de ketenpartners een trauma-zorgnetwerk te vormen.

Daarnaast hebben zij de taak zorg te dragen voor kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering. Alle traumacentra beschikken over een mobiel medisch team dat 24 uur per dag inzetbaar is. Bovendien kunnen vier van deze teams beschikken over een helikoptervoorziening.

Het treffen van aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden

Om in operationele zin de overgang van reguliere, dagelijkse hulpverlening naar grootschalige hulpverlening vloeiender te laten verlopen en de kwaliteit van de hulpverlening te verbeteren is de Geneeskundige Combinatie ontwikkeld.

Een Geneeskundige Combinatie is een samenwerkingsverband onder een éénhoofdige leiding van een mobiel medisch team, twee ambulanceteams en een Snel Inzetbare Groep ter Medische Assistentie (SIGMA). Deze SIGMA wordt gevormd door vrijwilligers, bij voorkeur van het Nederlandse Rode Kruis. De Geneeskundige Combinatie verricht het gehele scala van medische en organisatorische handelingen voor adequate zorg aan de patiënt. Concreet betekent dit het veiligstellen en bewaken van vitale functies en het stabiliseren en vervoersgereed maken van slachtoffers.

De SIGMA assisteert en ondersteunt de professionele hulpverleners. Ten behoeve van de Geneeskundige Combinatie zijn 43 uniforme uitrustingen (bestaande uit voertuigen en wissellaadbakken met een geneeskundige bepakking) aangeschaft en aan de regio's ter beschikking gesteld.

Iedere GHOR-regio beschikt zodoende over tenminste één Geneeskundige Combinatie. Regio's waar zich bijzondere risico's voordoen, zoals Amsterdam, Rijnmond en Zeeland, hebben een drietal Geneeskundige Combinaties ontvangen. Aan de Waddeneilanden zijn aan de lokale omstandigheden aangepaste uitrustingen verstrekt.

Het verbeteren van de samenhang van de schakels binnen de keten

Om zicht te krijgen in de «keten van zorg» is het proces van spoedeisende medische hulpverlening in 10 stappen beschreven. Vervolgens zijn afspraken gemaakt over de wijze van samenwerking van de verschillende schakels, waardoor de samenhang, en daarmee de kwaliteit van de zorgverlening, kan worden verbeterd. In dit kader is een instrumentarium ontwikkeld dat bestaat uit een regionaal kwaliteitssysteem en een daarmee samenhangend registratiesysteem en visitatiemodel.

Het tot stand brengen van een bestuurlijke en organisatorische structuur op ketenniveau

Ter verbetering van de GHOR is de totstandkoming van (voorlopige) regionale samenwerkingsverbanden gestimuleerd. Daardoor kan op ketenniveau een verband ontstaan, zodanig dat samenwerkende geneeskundige diensten in geval van een incident of ramp onder verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur hun werk kunnen doen. In een circulaire¹ zijn de toekomstige verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur GHOR, de taken en de positie van de Regionaal Geneeskundig Functionaris toegelicht.

Een wetsvoorstel, dat beoogt gemeenten de mogelijkheid te bieden om een andere functionaris dan de directeur van de gemeentelijke gezondheidsdienst als Regionaal Geneeskundig Functionaris aan te stellen, zal binnenkort aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Hiermee wordt gemeenten meer armslag geboden om zich voor te bereiden op hun toekomstige taken in het kader van de spoedeisende medische hulpverlening.

¹ Circulaire «Verantwoordelijkheid regionaal samenwerkingsverband GHOR en taken Regionaal Geneeskundig Functionaris», juli 1999, nr. EB1999/70913.

Inmiddels zijn in alle GHOR-regio's plannen van aanpak opgesteld en is op basis van de strategische producten (kwaliteitssysteem, registratiesysteem en visitatiemodel) een begin gemaakt met de implementatie van de toekomstige organisatie GHOR.

Aandachtspunten

Een integrale benadering van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen is noodzakelijk. Overleg en afstemming tussen alle betrokken partijen in de regio is daarbij een vereiste. Het bestuur GHOR zal bij wet verantwoordelijk worden gesteld voor de totstandkoming van deze integrale benadering, waar het gaat om de geneeskundige keten. De implementatie van de nieuwe structuur voor de GHOR zal door de besturen GHOR en de zorginstellingen in de regio moeten worden voortgezet. De ontwikkelde strategische producten dienen daarbij als uitgangspunt. Een en ander zal worden vastgelegd in het organisatieplan GHOR. De vorming van de regionale ambulancevoorziening en het traumazorgnetwerk zullen hierbij nadrukkelijk in ogenschouw worden genomen.

Beleidsvoornemens

Op het vlak van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen is thans sprake van een veelheid aan bestuursvormen (besturen van WGHR, CPA, GHOR, GGD). Bovendien komt de territoriale indeling van deze besturen lang niet overal overeen met de gebiedsindeling van de politieregio's. Het kabinet is van mening dat deze complexe situatie aanzienlijk moet worden vereenvoudigd.

Zo zal het openbaar bestuur (samenwerkende gemeenten) dat nu reeds op grond van de WGHR verantwoordelijk is voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen, in de nieuwe structuur tevens verantwoordelijk worden voor de dagelijkse keten van spoedeisende medische hulpverlening bij ongevallen. Thans ontbreekt nog een procesverantwoordelijke voor deze dagelijkse keten. De thans functionerende voorlopige 26 GHOR-besturen zullen daarom in de plaats komen van de huidige besturen van zowel WGHR als CPA (Centrale Post Ambulancevervoer).

De verantwoordelijkheid voor de vorming van Regionale Ambulance Voorzieningen ligt primair bij de ambulancediensten en de CPA in de regio. Het RAV-bestuur heeft tot taak zorg te dragen voor de organisatie en uitvoering van de ambulancezorg in de regio. De RAV zal een wettelijke basis krijgen. Hiertoe zal de Wet Ambulancevervoer worden gewijzigd, waardoor uiteindelijk alle ambulancediensten en CPA's Regionale Ambulance Voorzieningen zullen vormen. Per 1 januari 2002 moet het RAV-vormingstraject voltooid zijn.

Na voltooiing van de RAV-vorming in 2002 en de GHOR-wetgeving in 2003 zal het aantal bestuursvormen beperkt zijn tot twee: GHOR en RAV. Het bestuur van de GHOR is dan tevens het bestuur van de CPA. Tevens zal worden bevorderd dat de grenzen van zowel GHOR als RAV regio's zoveel mogelijk samenvallen met die van de politieregio.

Over de voortzetting van de implementatie van de hiervoor aangegeven beleidsvoornemens van PGHOR zullen met de regio's afspraken worden gemaakt.

Deze afspraken betreffen de te bereiken resultaten zoals geformuleerd in het «Eindbeeld GHOR», de stappen die daartoe moeten worden gezet, voorzien van een planning, en de begeleiding en ondersteuning daarbij van het rijk. Zo zullen extra middelen ter beschikking worden gesteld voor de bestuurlijke en organisatorische vormgeving van de GHOR. Hierover

zijn de besturen van de samenwerkingsverbanden GHOR onlangs bij circulaire¹ geïnformeerd.

De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bestuur van het samenwerkingsverband GHOR, de taken van de Regionaal Geneeskundig Functionaris en het organisatieplan GHOR zullen een wettelijke basis krijgen.

2.4. Vrijwilligers

Voor de organisatie van de rampenbestrijding is de inzet van vrijwilligers onmisbaar. Niet alleen de brandweerorganisatie, maar ook andere organisaties die werkzaam zijn bij de rampenbestrijding steunen op de inzet van vrijwilligers. Het gaat hierbij onder meer om het Nederlandse Rode Kruis, de reddingsbrigades van de Koninklijke Nederlandse Bond voor het Redden van Drenkelingen, de politie en het Korps Nationale Reserve. Dat burgers persoonlijk bijdragen aan de veiligheid in ons land is voor de kwaliteit van de samenleving als zodanig van belang.

Een belangrijk voordeel van de inzet van vrijwilligers is dat de lokale inbedding langs deze weg is verzekerd.

Daarnaast is het van belang te onderkennen dat de kosten voor de rampenbestrijding zonder inzet van vrijwilligers ook aanzienlijk hoger zullen zijn.

Het kabinet wil daarom samen met het veld bezien op welke wijze de betrokkenheid van vrijwilligers bij de organisatie van de rampenbestrijding in het algemeen en de brandweer in het bijzonder behouden kan blijven. Aandachtspunt daarbij is dat aan de organisatie van de rampenbestrijding, en dus ook aan de vrijwilligers, steeds hogere eisen worden gesteld.

Uit onderzoek van de Inspectie brandweezorg en rampenbestrijding naar de uitvoering van het Besluit Brandweerpersoneel is gebleken dat een zeer groot aantal vrijwillig officieren, met actieve rollen in de rampenbestrijding, is aangesteld in rangen, zonder dat zij voldoen aan de daaraan verbonden opleidingseisen. Dit schept onzekerheid over de mate van veiligheid van het brandweerpersoneel en van de bevolking.

Om aan de opleidingseisen en oefenverplichtingen, verbonden aan de rangen te kunnen voldoen, zouden de vrijwillig officieren meer tijd aan opleiding en oefening moeten besteden. Het draagvlak voor het tijdsbeslag dat opleiding en oefening met zich brengt, is echter beduidend kleiner geworden². De grens aan de belastbaarheid van de vrijwillig brandweerofficier lijkt bereikt. De opleidings- en oefeningseisen dienen derhalve zodanig te worden herijkt, dat de veiligheid voor personeel en bevolking wordt gewaarborgd en de belasting voor het vrijwillig brandweerpersoneel wordt verminderd.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin voldoende, gemotiveerde en gekwalificeerde vrijwilligers bij de brandweer kunnen worden behouden, is in 1998 en 1999 onderzoek verricht. Uit het onderzoek van 1998

(«Brandweer en vrijwilligers») blijkt dat er landelijk gezien de komende jaren geen grote problemen te verwachten zijn met de beschikbaarheid van het aantal vrijwillige manschappen en bevelvoerders.

De commandanten blijken vooral zorgen te hebben over de beschikbaarheid van het aantal officieren.

Volgend op het onderzoek van 1998 is in 1999 een verdiepingsstudie uitgevoerd naar een viertal, voor het behoud van de vrijwilligheid van belang geachte, thema's. Het betreft de relatie met de werkgever in het hoofdberoep van de vrijwilliger, de rechtspositie van de vrijwilliger, de respons bij werving en de ondervertegenwoordiging van allochtonen, vrouwen en jongeren. Bij de eerste twee genoemde thema's zijn naast de brandweer ook het Nederlandse Rode Kruis, de Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen, de politie en het Korps Nationale

¹ Circulaire «Invoering versterking rampenbestrijding», december 1999, nr. EB1999/94121.

² Rapport «Brandweer en vrijwilligers», Ministerie van Binnenlandse Zaken 1998, blz. 71.

Reserve onderzocht. De belangrijkste bevindingen van het rapport¹ zijn de volgende.

De auteurs van het rapport achten een goed relatiebeheer van de brandweer met de werkgevers uit het hoofdberoep van vrijwilligers van groot belang. Hierin dient op lokaal en regionaal niveau door de betreffende organisaties duurzaam te worden geïnvesteerd. Dit geldt vooral bedrijven met bedrijfshulpverleners of een bedrijfsbrandweer. De rechtspositie voor vrijwilligers bij de brandweer is een gedetailleerde. De brandweer kent een breed en goed uitgewerkt pakket van arbeidsvoorwaarden. Werving en selectie hebben nog geen hoge prioriteit. Een substantieel aantal korpsen bereikt haar doel niet doordat sprake is van onvoldoende respons op de wervingsinspanningen. De brandweer zou daarom een mix van wervingsmethodes moeten toepassen en zich meer moeten richten op vrouwen en allochtonen. De auteurs van de studie zien ook mogelijkheden in een grotere doorstroom van vrijwilligers tussen de diverse onderzochte organisaties. Zij bevelen aan te komen tot landelijke richtlijnen voor selectie-eisen. Meer korpsen zouden de oprichting van een jeugdbrandweer in overweging moeten nemen om jongeren voor de brandweer te interesseren. Op dit moment zijn er ruim 600 (vrijwillige en beroeps) brandweervrouwen. Dit is slechts ca. 2% van het totale brandweerpersoneel, terwijl het aantal vrouwen tussen de 18 en 30 jaar dat belangstelling zegt te hebben voor de brandweer 18% bedraagt. Specifieke werving op vrouwen (en allochtonen) bij de brandweer is daarom van belang. Traditionele gedragspatronen en gebrek aan kinderopvang bij de korpsen vormen enige van de knelpunten. Het ministerie van BZK zou een actievere rol met betrekking tot voorlichting dienen te spelen.

Beleidsvoornemens vrijwilligheid

Het behoud van voldoende, gemotiveerde en gekwalificeerde vrijwilligers bij de brandweer is een speerpunt in het beleid van het kabinet. Bezien zal worden op welke wijze de tijdsbelasting van de brandweervrijwilliger kan worden verminderd. Hoewel te verwachten is dat de versterking van de regionale brandweer in het kader van de uitvoering van PVB de vrijwillig brandweerofficier zal ontlasten, zal ook vermindering van de belasting van vrijwillige officieren op andere wijzen worden nagestreefd. In dit kader dienen de opleidingseisen en oefenverplichtingen, zoals neergelegd in het Besluit Brandweerpersoneel te worden herzien. Het voornemen is om de opleidingseisen te koppelen aan de functie en niet meer aan de rang. Het Besluit brandweerpersoneel zal in die zin worden aangepast.

Er zal worden nagegaan of het verminderen van de tijdsbelasting van de vrijwilligers in voldoende mate leidt tot het behoud van voldoende vrijwilligers. In dit verband zullen ook de rechtspositionele aspecten in de beschouwing worden betrokken.

Het grote belang van vrijwilligers binnen de rampenbestrijdingsorganisatie wordt door de verantwoordelijke besturen en organisaties onderschreven. Daarom wordt aan de betrokkenheid van vrijwilligers bij de organisatie van de rampenbestrijding grote waarde gehecht.

Ter ondersteuning daarvan zullen de resultaten van eerdergenoemd onderzoek op korte termijn worden besproken met de betrokken organisaties, alsook met werkgevers in de private en publieke sector. Hierbij zal ook de achterblijvende instroom van minderheden bij de brandweer worden betrokken².

¹ «Vrijwilligheid in de openbare veiligheid», B&A Groep, 1999.

² «Brandmeester met minderheden», ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1997.

3. VOORKOMEN IS BETER

Realiseren van een organisatie die in staat is om op adequate wijze invulling te geven aan het beperken, beheersen en het voorkomen van risico's die kunnen leiden tot rampen en zware ongevallen.

3.1. Inleiding

Winst aan de voorkant

Zoals in hoofdstuk 1 is opgemerkt, wordt steeds meer onderkend dat de meeste winst te halen is aan de voorkant van de veiligheidsketen, de schakels pro-actie en preventie.

Indien in een vroege fase van de besluitvorming over (potentieel) risicovolle zaken aandacht wordt gegeven aan alle veiligheidsaspecten, kunnen effectieve maatregelen worden genomen. Bovendien is het achteraf aanbrengen van veiligheidsvoorzieningen óf onmogelijk óf aanzienlijk kostbaarder. Het belang van de schakels pro-actie en preventie in de veiligheidsketen wordt benadrukt in het veiligheidsbeleid, zoals dat ook in het Integraal Veiligheidsprogramma door rijk en medeoverheden is vastgelegd.

Relevant voor infrastructuur en ruimtelijke ordening

Het beleid ter bevordering van veiligheid door middel van pro-actief en preventief handelen is relevant bij maatschappelijke discussies over en planvorming op het gebied van nieuwe infrastructuur, ruimtelijke ontwikkeling en ontwikkelingen rond bouwen en bouwwerken. Hierbij zijn vele actoren betrokken, zoals de rijksoverheid, lokale overheden, hulpverleningsorganisaties en vele partijen uit de marktsector.

Pro-actie en preventie op twee niveaus

Aan pro-actie en preventie wordt op twee niveaus gewerkt. Het ene is het gemeentelijke en regionale niveau. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de openbare veiligheid in hun gebied. Zij worden in de voorbereidende fase geconfronteerd met de aanleg van grote infrastructurele projecten. Gemeentelijke en regionale brandweren zijn betrokken bij de vergunningverlening. Daarnaast zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de pro-actie en preventie waar het gaat om lokale projecten met bijzondere risico-aspecten. In het kader van het Project Versterking Brandweer is onderkend dat pro-actie en preventie ook regionaal en lokaal meer aandacht verdienen als essentiële schakels in de veiligheidsketen. Alleen dan kan integrale veiligheid op deze niveaus worden gerealiseerd. Ook op rijksniveau vergt proactief en preventief veiligheidsbeleid een extra impuls. De bewindspersonen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn op grond van hun coördinerende verantwoordelijkheid voor integrale veiligheid betrokken bij de planontwikkeling voor grote infrastructurele projecten. Tevens is de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de algemene beleidsontwikkeling op het gebied van pro-actie en preventie.

Onlangs heeft het kabinet het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) uitgebracht, ter voortzetting van het integraal veiligheidsbeleid van het vorige kabinet. Het gaat daarbij om zowel sociale als fysieke aspecten van veiligheid en de inbreng van medeoverheden, maatschappelijke organisaties en private partners. Bij de thema's veilige leefomgeving en verkeersveiligheid van het IVP ligt een relatie met de rampenbestrijding, die mede tot uiting komt in de onderwerpen «maatschappelijk aanvaardbaar veiligheidsniveau» en «onafhankelijk ongevallenonderzoek».

3.2. Bereikte resultaten en aandachtspunten

De afgelopen jaren zijn op rijksniveau diverse initiatieven genomen met als doel de aandacht voor veiligheid bij de besluitvorming inzake risicovolle objecten te vergroten. Er zijn publicaties voor gemeenten en regio's ontwikkeld, het instrumentarium voor de VeiligheidsEffectRapportage (VER) is in opbouw en de ontwikkeling van het beveiligingsconcept voor ondergrondse bouwwerken is ter hand genomen.

Pro-actie en preventie op gemeentelijk en regionaal niveau

De referentiekaders, ontwikkeld in het kader van het Project Versterking Brandweer, besteden ook aandacht aan de eisen die de pro-actie en preventietaken aan de rampenbestrijdingsorganisatie stellen. Naast deze referentiekaders zijn producten verschenen als de publicaties Stappenplan integrale veiligheid, Brandweer en integrale veiligheid, de VNG-publicatie Gemeentelijk veiligheidsbeleid en de Effectwijzer. Deze producten geven een eerste aanzet om de betrokkenheid van de rampenbestrijdingsorganisatie bij een gemeentelijk en regionaal beleid gericht op pro-actie en preventie te vergroten.

De VeiligheidsEffectRapportage

Om bij lokale overheden, hulpverleners, maar ook ontwerpers, toekomstige gebruikers en eigenaren veiligheid al bij het begin van het ontwerpproces onder de aandacht te brengen en gedurende de bouw en het gebruik onder de aandacht te houden, is de VeiligheidsEffectRapportage ontwikkeld. De VER en het bijbehorende instrumentarium bieden hulpmiddelen om de besluitvorming rond projecten zo te organiseren dat op de daarvoor geëigende momenten de juiste veiligheidsvragen worden gesteld en de juiste veiligheidsactiviteiten worden gestart.

Recentelijk is gestart met de toepassing van het instrumentarium in een beperkt aantal projecten (ruimtelijke ordening en infrastructuur) om de bruikbaarheid te toetsen en eventueel te verbeteren. Daarbij wordt tevens bezien of de VER ook voor andere soorten besluiten bruikbaar is. Er zal voor worden zorggedragen dat de VER geen doublures oplevert met andere effectrapportages, als bijvoorbeeld de MilieuEffectRapportage (MER). De VER is een hulpmiddel. Het kabinet is niet voornemens de VER verplicht te stellen.

Als gevolg van de lopende proefprojecten groeit de belangstelling onder gemeenten voor het instrument VER. In samenwerking met het Informatiepunt Lokale Veiligheid van de VNG zal een databank voor «best practices» worden opgezet. Ook zal in het jaar 2000 flankerend beleid worden gevoerd om de mogelijkheden van de VER voor toepassing in gemeenten verder onder de aandacht te brengen.

Beveiligingsconcept ondergrondse bouwwerken

In verband met de beperkte ruimte in Nederland wordt steeds vaker ondergronds gebouwd of worden wegen en spoorwegen overkapt. Dit heeft consequenties voor de gevolgen van en risico's bij calamiteiten, zowel voor burgers als voor het optreden van hulpverleningsorganisaties. In 1996 is daarom een gezamenlijk project van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het Centrum Ondergronds Bouwen gestart, het project «Beveiligingsconcept ondergrondse bouwwerken». Allereerst is een «Leidraad bij de besluitvorming» gemaakt. Hierin staat beschreven welke veiligheidsaspecten moeten worden meegewogen bij beslissingen over een ondergronds bouwwerk, op welke wijze en wanneer dat moet gebeuren en wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit najaar is de leidraad in regionale voorlichtingsbijeenkomsten onder de aandacht gebracht. In de loop van het jaar 2000 zullen beveiligingsconcepten voor ondergrondse

parkeergarages en winkelcentra worden opgesteld, waarin wordt aangegeven welke maatregelen en voorzieningen nodig zijn om deze ondergrondse bouwwerken voldoende veilig te maken. De beveiligingsconcepten zijn bedoeld voor ontwerpers, bouwers, hulpverleners, vergunningsverleners en gebruikers. Hierna zal bezien worden of ook voor andersoortige ondergrondse bouwwerken specifieke beveiligingsconcepten ontwikkeld moeten worden.

Grote infrastructurele projecten

Bij vele grote infrastructurele projecten is de aandacht voor fysieke veiligheidsaspecten toegenomen. Het gaat hierbij om de Hogesnelheidslijn-Zuid, de Betuweroute en de Westerscheldetunnel. BZK vervult ten aanzien van fysieke veiligheid bij dergelijke projecten in relatie tot de andere betrokken departementen een coördinerende rol, die met name gericht is op de bevordering van het vroegtijdig in de besluitvorming integraal meewegen van alle veiligheidsaspecten en het bepalen van de noodzakelijke voorzieningen en maatregelen. Doel is een zo groot mogelijke veiligheid voor de burger te bewerkstelligen, gerelateerd aan de mogelijkheden van een adequate hulpverleningsorganisatie. Dit beleid wordt voortgezet en verder ontwikkeld. Een onderdeel hiervan betreft de taken die de bovenregionale infrastructurele projecten met zich brengen. Voor de nieuwe grote infrastructurele projecten, zoals de HSL-Oost en de Betuweroute, is de betrokkenheid van de regionale brandweren (ten behoeve van de gemeenten in de regio) bij de besluitvorming dringend gewenst. Op dit moment ontbreekt het echter aan voldoende capaciteit, kennis en kunde daarvoor. Op korte termijn zullen vanuit het rijk gelden ter beschikking worden gesteld voor extra personele capaciteit met voldoende specifieke deskundigheid.

3.3. Beleidsvoornemens

Gemeenten spelen een sleutelrol ten aanzien van de openbare veiligheid. Zij zijn op het terrein van het milieubeleid veelal bevoegd gezag voor de milieuvergunning. Voor de rampenbestrijding zijn zij eveneens bevoegd gezag. De VER is een instrument waarmee gemeenten de aandacht voor veiligheid in besluitvormingsprocessen kunnen vergroten. De toenemende complexiteit van de samenleving vereist evenwel steeds grotere deskundigheid op dit brede terrein.

Om de combinatie van bevoegdheden ten aanzien van de openbare veiligheid op lokaal niveau adequaat te kunnen invullen, is er behoefte aan criteria waarmee het aanvaardbaar veiligheidsniveau in specifieke situaties kan worden bepaald, aan mogelijkheden om het veiligheidsniveau te verhogen middels pro-actie en preventie en aan personele capaciteit ten aanzien van specifieke taken op het vlak van pro-actie en preventie. Dit leidt tot de volgende speerpunten van het beleid op het gebied van pro-actie en preventie.

Het ontwikkelen van risicobeleid

Bij de planning en uitvoering van infrastructurele projecten is bij lokale overheden, projectontwikkelaars en uitvoerders een sterke behoefte gebleken aan normering op het gebied van fysieke veiligheid. Telkens weer rijst de vraag wanneer voldoende maatregelen zijn genomen om een adequaat veiligheidsniveau te waarborgen.

Tot nu toe is er sprake van een ad hoc benadering, waarin voor elk project afzonderlijk een ingewikkelde exercitie nodig is om te bepalen of een voldoende veiligheidsniveau wordt bereikt. Het gaat hierbij met name om normering van fysieke aspecten van veiligheid. Daarom zal de komende jaren een risicobeleid worden ontwikkeld. Het doel daarvan is om een kader te creëren aan de hand waarvan een aanvaardbaar veiligheids-

niveau kan worden vastgesteld. Vragen als wanneer de hulpverlening na toepassing van de maatregelen adequaat kan optreden bij calamiteiten en welke risico's er dan nog overblijven kunnen daarmee worden beantwoord.

Gestart wordt met de ontwikkeling van een maatschappelijk aanvaardbaar veiligheidsniveau voor infrastructuur en transport, om te beginnen met tunnels (MAVITT). Tunnelveiligheid is inmiddels ook geplaatst op de agenda van de Europese Unie.

De ministeries van BZK en V&W werken gezamenlijk aan de ontwikkeling van normen op dit gebied. Het streven is deze veiligheidsnormen in 2002 beschikbaar te hebben. Conform het «Inpassingskader voor infrastructuur» dat het Ministerie van Verkeer & Waterstaat als onderdeel van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) naar de Tweede Kamer heeft gezonden in september 1999¹ wordt bij ruimtelijke inpassing ook aandacht besteed aan veiligheid (openbare orde, hulpverlening, leefbaarheid in de publieke ruimte) en de kosten voor de diverse inpassingsvarianten.

Gemeenten zijn betrokken bij tunnels, aangezien zij bevoegd gezag voor de bouwvergunning en bevoegd gezag voor de rampenbestrijding zijn. Het ontwikkelen van MAVITT is bedoeld om de gemeenten hierbij te faciliteren. Bij het MAVITT-traject is betrokkenheid van gemeenten alsmede provincies voorzien.

Versterking op het terrein van pro-actie en preventie

Het takenpakket van de gemeentelijke en regionale brandweer is op dit moment alleen gericht op brandpreventie in bouwwerken. Mede hierdoor zijn gemeentelijke en regionale brandweren in het algemeen nog niet voldoende toegerust om de taken op het gebied van pro-actie en preventie uit te kunnen voeren.

De betrokkenheid en kennis van de brandweer bij het ontwerpen en ontwikkelen van ruimtelijke ordening en infrastructurele projecten en de kennis van risico's en effecten is in het algemeen te gering om op de juiste wijze pro-actief te handelen. Daardoor worden de mogelijkheden van een gericht vergunningenbeleid ter zake en de mogelijkheden tot controle onvoldoende benut. Een recent rapport van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding bevestigt dit beeld².

Extra aandacht verdient ook de traditionele brandpreventietaak ten aanzien van gebouwen en bouwwerken, waarin een brand of andere calamiteit kan leiden tot een ramp met grote aantallen slachtoffers, zoals ziekenhuizen of mega-dancings. Uit analyses die de afgelopen jaren zijn verricht is gebleken dat op dit terrein met name de handhaving van de normen een probleem is. Daarbij gaat het zowel om het uitvoeren van controles als het naar aanleiding daarvan rechtzetten van geconstateerde misstanden.

Niet alleen de gemeentelijke en regionale brandweren hebben taken op het gebied van pro-actie en preventie. Ook andere diensten, zoals de Arbeidsinspectie, de milieudiensten, Bouw- en woningtoezicht, hebben die. Samenwerking van deze diensten en samenhang in hun beleid is van cruciaal belang voor een integraal veiligheidsbeleid. Met de gemeenten en het brandweerveld zal worden besproken welke taken de regionale brandweren op het gebied van pro-actie en preventie dienen te krijgen om hieraan te kunnen bijdragen. Hierbij zullen de conclusies van het rapport van Inspectie voor het Brandweezorg over gevaarlijke stoffen worden betrokken. Tevens zal de wijze waarop de handhaving meer gestalte kan krijgen, in beschouwing worden genomen.

¹ Kamerstukken II 1998–1999, 26 263, nr. 53.

² Rapport «Stand van zaken risicobeheersing van gevaarlijke stoffen bij de brandweer», Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, april 1999.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het integraal veiligheidsbeleid en voor het beleid in het kader van de ruimtelijke ordening. Steeds vaker overstijgen veiligheidsproblemen het gebied van de individuele gemeente. Bovendien vergt deze problematiek veelal specifieke deskundigheid, die niet binnen iedere gemeente voorhanden is.

Daarom is het wenselijk dat de regionaal samenwerkende gemeenten gezamenlijk beleid formuleren en de organisatie van de regionale brandweren zodanig is ingericht, dat de deelnemende gemeenten adequaat worden ondersteund.

Daarnaast worden op grond van de Seveso II-richtlijn van de Europese Unie nieuwe verplichtingen op het gebied van de veiligheidszorg ten aanzien van de meest risicovolle industrieën gesteld, waarbij ook de brandweer een belangrijke taak heeft. Ook grote infrastructurele projecten geïnitieerd vanuit het rijk veroorzaken extra risico's in de regio's.

Daarom is het rijk medeverantwoordelijk voor de aanwezigheid van voldoende personele capaciteit om de taken op het gebied van pro-actie en preventie naar behoren te kunnen uitvoeren. De verplichtingen voortvloeiend uit de Europese Seveso II richtlijn en de reeds eerder genoemde taken die bovenregionale infrastructurele projecten met zich brengen, zullen met voorrang worden behandeld. Het rijk zal bijdragen aan de financiering van de hiervoor benodigde extra personele capaciteit en deskundigheid.

Ongevallenonderzoek

Onafhankelijk ongevallenonderzoek is een van de onderwerpen in het IVP. De regering hecht grote waarde aan diepgaand onderzoek naar de oorzaken van zware ongevallen en rampen. Daarmee kunnen achterliggende oorzaken van het ongeval worden achterhaald en kan helderheid aan slachtoffers en nabestaanden worden verschaft. Zo kan ook maatschappelijke onrust worden beperkt. Ongevallenonderzoek kan helpen herhaling te voorkomen en draagt hiermee bij aan pro-actie en preventie.

Samen met de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Volksgezondheid Welzijn en Sport, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Defensie, Justitie, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Economische Zaken, wordt een verkenning uitgevoerd naar nut en noodzaak van onafhankelijk onderzoek naar deze ongevallen. Speciale aandacht zal daarbij worden gegeven aan de integrale aanpak van het ongevallenonderzoek en de wijze waarop de onafhankelijkheid van het onderzoek gewaarborgd kan worden. In die verkenning worden drie ontwikkelingen op het gebied van onafhankelijk onderzoek (in de transportsector, bij defensieongevallen en op het resterende terrein) in onderling verband geplaatst en vergeleken. De verkenning zal in het voorjaar 2000 worden afgerond, waarna een interdepartementaal standpunt zal worden voorbereid.

4. NAAR EEN GECOÖRDINEERDE AANPAK VAN DE RAMPENBESTRIJDING

De samenwerking tussen de verschillende disciplines bij de rampenbestrijding dient structureel te worden verbeterd. Niet alleen bij daadwerkelijk optreden, maar ook bij de voorbereiding daarop is een gecoördineerde aanpak vereist.

4.1. Inleiding

De projecten PVB en PGHOR hebben helderheid verschaft over de noodzakelijke versterking van de brandweer en de organisatie GHOR als afzonderlijke kolommen. De resultaten hiervan zullen worden vastgelegd in het organisatieplan brandweezorg en rampenbestrijding en het nog te ontwikkelen organisatieplan GHOR.

Voor een goed functionerende hulpverlening, in het bijzonder de hulpverlening bij zware ongevallen en rampen, is het noodzakelijk dat ook de samenwerking tussen de verschillende disciplines wordt verbeterd. Juist in samenwerking ligt immers de toegevoegde waarde. Daarbij gaat het zowel om de operationele, organisatorische als bestuurlijke samenhang. Een adequate rampenbestrijdingsorganisatie vereist dat alle betrokken besturen, operationele diensten, en andere (private) organisaties, waaronder particuliere bedrijven hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk nemen en elkaar ondersteunen. Om dit te bereiken is een gecoördineerde aanpak van cruciaal belang.

4.2. Bereikte resultaten

De bestuurlijke, operationele en organisatorische structuur van de rampenbestrijding is vastgelegd in diverse handboeken.

Deze structuur heeft betrekking op de bijdragen van de verschillende (operationele) diensten, de wijze van opschaling, de onderlinge samenwerking en de leiding en coördinatie. Deze structuur is breed geaccepteerd en in plannen uitgewerkt.

Het afgelopen decennium is gewerkt aan de implementatie ervan. Daarbij is met name aandacht besteed aan acties ter verbetering van de onderlinge samenwerking, zoals de planvorming en de ontwikkeling en implementatie van een meerjarige multidisciplinaire oefensystematiek. Verder zijn opleidingsprogramma's voor sleutelfunctionarissen bij de rampenbestrijding ontwikkeld en op elkaar afgestemd.

Tevens zijn initiatieven genomen met betrekking tot het gecoördineerd optreden bij bijzondere risico's, zoals kernongevallen, bijzondere milieuincidenten, vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen en treinincidenten.

Ook is en wordt veel geïnvesteerd in de aanschaf en het onderhoud van de uitrusting en van andere materiële voorzieningen die noodzakelijk zijn voor een optimale samenwerking van de parate diensten bij ongevallen en rampen, zoals de inzet van de geneeskundige combinatie, de vlettenvloot voor de Reddingsbrigade Nederland, de introductie van geïntegreerde meldkamer systemen (GMS) en de afstemming van verbindingssystemen (C2000). Ook over de inzet en de betrokkenheid van andere diensten bij de rampenbestrijding zijn afspraken gemaakt die periodiek worden geactualiseerd.

Zo zijn onlangs convenanten gesloten met het Nederlandse Rode Kruis en met de Reddingsbrigade Nederland.

Gelet op het belang van een effectieve rampenbestrijding wordt de samenwerking van BZK en VWS met Defensie geïntensiveerd. Afspraken zijn gemaakt over de inzet van de krijgsmacht bij calamiteiten. In de Defensienota 2000 is een en ander nader uitgewerkt. BZK heeft het initiatief genomen tot een interdepartementale werkgroep die advies zal uitbrengen over de mogelijkheden een multidisciplinaire eenheid voor internationale noodhulp op te richten. VWS en Defensie nemen deel aan deze werkgroep.

4.3. Aandachtspunten

Ondanks deze resultaten moet de komende jaren nog hard worden gewerkt aan een gestructureerde en systematische samenwerking van de verschillende disciplines en aan een duidelijke regie van het bestuur daarin. De volgende punten verdienen daarbij bijzondere aandacht.

- De samenwerking moet worden vergroot door een congruente gebiedsindeling voor de regionale brandweer en organisatie GHOR.
- De planmatige en gecoördineerde voorbereiding van de rampenbestrijding vergt nieuwe impulsen. Niet altijd bestaat helderheid over de bijdrage die van de afzonderlijke diensten wordt gevraagd en over de onderlinge samenwerking. Aandachtspunt is het oefenen, vooral tussen de operationele diensten en het bestuur.
- De samenhang tussen de verantwoordelijkheden van gemeenten, provincies en rijk dient te worden verbeterd;
- De huidige financieringssystematiek dient beter bij te dragen aan het realiseren van een samenhangende organisatie van de rampenbestrijding en aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid daarbij;
- Het ontbreekt nog aan een integraal overlegorgaan voor de rampenbestrijding.

4.4. Beleidsvoornemens

De komende jaren zal de samenwerking tussen de verschillende disciplines bij de rampenbestrijding structureel moeten worden verbeterd en dient de bestuurlijke aansturing daarbij te worden verstevigd. Dit dient ertoe te leiden dat in iedere regio de brandweer en de organisatie GHOR in voldoende mate zijn toegerust om de aanwezige risico's te beheersen en om bij grootschalige ongevallen en rampen bestuurlijk, organisatorisch en operationeel als één samenhangende organisatie te functioneren. Het beleid is erop gericht om dit proces van afstemming en samenwerking te ondersteunen en te begeleiden. Hieronder wordt ingegaan op de verschillende beleidsvoornemens.

Het realiseren van één gebiedsindeling voor brandweer- en GHOR-regio's

Sinds de verschillende hulpverleningsorganisaties in regionaal verband zijn georganiseerd is er sprake van verschil in grenzen en schaalgrootte. Deze lappendeken belemmert een optimaal functioneren van de rampenbestrijdingsorganisaties.

Dit jaar is onderzoek verricht naar de voor- en nadelen van territoriale congruentie van de regionaal georganiseerde hulpverleningsorganisaties en het draagvlak daarvoor bij diverse betrokkenen. Daartoe zijn ongeveer 200 bestuurders en functionarissen bij brandweer, politie en gezondheidszorg geënquêteerd.

De resultaten zijn helder. Er is een positieve ontwikkeling in de bereidheid tot samenwerking in de zwaailichtsector. De huidige samenwerking tussen de betrokken instanties wordt hoog gewaardeerd. Het merendeel (91%) van de respondenten is van mening dat de wil tot samenwerking zich positief ontwikkelt.

Een zeer grote meerderheid, 87% van de respondenten vindt territoriale congruentie gewenst. Als gevolg van congruentie neemt volgens 58% van de respondenten de professionaliteit toe. Indien als gevolg van territoriale congruentie middelen zouden vrijkomen, dan zouden deze aan professionalisering worden besteed. Tevens maakt territoriale congruentie een betere operationele afstemming en coördinatie tussen de hulpverleningsorganisaties mogelijk (84% van de respondenten), zowel in de reguliere taakuitvoering als bij rampen en calamiteiten. Ook zaken als vergelijkbare bevelstructuren tussen de hulpverleningsorganisaties en een

evenwichtige spreiding van tactische kwaliteiten worden volgens een ruime meerderheid positief beïnvloed door territoriale congruentie. Dit geldt ook voor een eenduidige bestuurlijke leiding. Last but not least is 73% van mening dat de bestuurlijke slagkracht, zowel bij de reguliere taakuitvoering als bij rampen en calamiteiten wordt bevorderd, alsmede dat de kwaliteit van de beleidscoördinatie zal toenemen (84%).

Uit het onderzoek zijn vrijwel geen nadelen van territoriale congruentie naar voren gekomen hoewel daar wel expliciet naar is gevraagd. Ook de financiële gevolgen van territoriale congruentie zijn onderzocht, waarbij is uitgegaan van congruentie naar grenzen van de huidige politieregio's. Een belangrijk neveneffect van een dergelijke congruentie is dat er voor een aanzienlijk aantal gevallen sprake is van schaalvergroting van de brandweerregio's. Uit het onderzoek blijkt dat die schaalvergroting voor gemeenten en rijk gezamenlijk een efficiency-winst van 8 à 9 % op kan leveren.

Mede door PVB en PGHOR is op veel plaatsen een ontwikkeling op gang gekomen waarbij op vrijwillige basis territoriale afstemming van de regionale brandweer en organisatie GHOR op de schaal van de politieregio tot stand komt. In het kader van het PGHOR zijn inmiddels 26 samenwerkingsgebieden gevormd die grotendeels zijn afgestemd op de politieregio's. Het voornemen is om Regionale Ambulancevoorziening (RAV's) één op één te laten lopen met deze GHOR-samenwerkingsgebieden. Bij de brandweer is een vergelijkbare ontwikkeling gaande. Zo zijn sinds 1 juni 1999 de drie brandweerregio's in Friesland gefuseerd. Daarnaast zijn fusies te verwachten in Noord en Midden Limburg, Rijnland en Midden Holland, de drie brandweerregio's in Noord Holland Noord, Noord West Veluwe en Stedendriehoek, West Veluwe Valleigebied en Arnhem, Utrecht en Eemland en Zaanstreek en Waterland.

Gezien de grote, ook in de praktijk gebleken overeenstemming over de voordelen van afstemming van de gebiedsindelingen voor de brandweer en de organisatie GHOR op de schaal van de politieregio's, is het kabinet van mening dat een congruente gebiedsindeling uiterlijk in 2003 dient te zijn gerealiseerd.

Maatwerk moet daarbij mogelijk blijven.

Invoeringstraject

In het proces om tot deze congruente regio-indelingen te komen, zijn twee fasen te onderscheiden. In de eerste fase werken gemeenten en provincies verder aan de totstandkoming van congruente regio's. In de tweede fase worden de aldus gevormde congruente regio's wettelijk vastgelegd.

Wijziging van de aldus totstandgekomen regio's na 2003 blijft mogelijk, indien een goede taakuitoefening van de betreffende samenwerkingsverbanden dit noodzakelijk maakt. Voor wat betreft de procedure wordt voorgesteld aansluiting te zoeken bij de procedure in het kader van de gemeentelijke herindeling.

De provincie zal hierin een adviserende rol spelen. Een wijzigingsvoorstel kan zowel worden geïnitieerd door de provincie als door de gemeenten. De voorgestelde gebiedsindeling wordt vervolgens, na advies van de provincie, in de wet vastgelegd.

Van de provincies en gemeenten wordt in de eerste fase een gezamenlijke inspanning verwacht om in goed overleg de congruentie van de regio's tot stand te brengen. Gelet op de tijd die de wettelijke vastlegging vergt, dient medio 2000 de voorgenomen gebiedsindeling van de (nieuwe) samenwerkingsgebieden bekend te zijn. Medio 2000 zullen de betrokken regiobesturen een intentieverklaring moeten vaststellen waarin hun voornemen tot samenwerking is vervat, zodat de wettelijke verankering

niet meer (en niet minder) impliceert dan het wettelijk vastleggen van de ontstane feitelijke situatie in het jaar 2003.

Waar kosten ontstaan bij de vorming van nieuwe regio's mag worden verwacht dat deze in relatie tot de te verwachten efficiencywinst adequaat kunnen worden opgevangen. Niettemin is het rijk bereid te bezien of kan worden bijgedragen aan eventuele onevenredige frictiekosten.

Bestuurlijke integratie

In een aantal regio's heeft de territoriale congruentie reeds geleid tot een verdergaande samenwerking of zelfs integratie van de besturen van de regionale brandweer en de voorlopige samenwerkingsverbanden GHOR. Op zichzelf is dit een positieve ontwikkeling omdat daarmee ook in bestuurlijke zin de samenhang wordt verbeterd. Waar territoriale congruentie leidt tot een verdergaande integratie van de brandweerregio, het GHOR-bestuur en de politieregio, behoeft de verhouding tussen een geïntegreerd bestuur en de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur bijzondere aandacht. De Raad voor het openbaar bestuur verricht hiernaar onderzoek. Daarbij wordt ook de vorming van de Regionale Ambulancevoorziening betrokken.

De onderzoeksresultaten van de Raad worden binnenkort verwacht en zal, vergezeld van een regeringsstandpunt ter zake, aan de Tweede Kamer worden toegezonden.,

Het bevorderen van een planmatige en gecoördineerde voorbereiding op de rampenbestrijding

Systematische voorbereiding op basis van risico-analyse

Uit het PVB en PGHOR blijkt dat de voorbereiding op de rampenbestrijding nog niet overal systematisch ter hand wordt genomen en dat niet alle disciplines daarbij in voldoende mate en in samenhang worden betrokken.

Het risicobewustzijn bij het bestuur groeit, maar is nog niet in alle gevallen in voldoende mate aanwezig. Expliciete keuzen met betrekking tot een organisatie van de rampenbestrijding die adequaat is toegesneden op de aanwezige risico's en de mogelijke gevolgen daarvan, worden nog niet altijd gemaakt. Dit is ook naar voren gekomen in de inventarisatie die in het kader van de verbetering van de voorbereiding op vliegtuigongevallen op luchtvaartterreinen is gemaakt¹. Gemeentebesturen blijken onvoldoende op de hoogte van de concrete gevolgen die dergelijke ongevallen met zich mee kunnen brengen en de mogelijkheden die de verschillende hulpverleningsdiensten hebben om daarbij effectief op te kunnen treden.

Daarom is, samen met de minister van Defensie, een leidraad ontwikkeld die inzichtelijk maakt welke effecten te verwachten zijn bij vliegtuigongevallen. Het gaat daarbij om het inventariseren van de effecten waarmee de hulpverleningsorganisaties geconfronteerd kunnen worden, zoals aantallen slachtoffers, de aard van de verwondingen en de hulp die daarbij geboden moet worden.

Aan de hand daarvan kunnen de operationele prestaties van de rampenbestrijdingsorganisatie worden bepaald. Gebleken is dat een dergelijke leidraad een waardevolle bijdrage levert voor een systematische voorbereiding op dergelijke ongevallen.

Beleidsvoornemens

Bevorderd zal worden dat in de regio's de aanwezige risico's in kaart worden gebracht. Op basis daarvan kan de regio beter bepalen welke operationele prestaties van de diverse (parate) diensten en de overige betrokkenen moeten kunnen leveren om deze risico's te beheersen. Deze prestaties vormen de basis voor de operationele voorbereiding (qua

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 444, nr. 1.

organisatie, werkwijze, personeel en materieel) van de afzonderlijke disciplines.

Om de regio's te ondersteunen bij het proces van risicoanalyse en de vertaling daarvan in operationele prestaties wordt op dit moment een leidraad ontwikkeld. Deze zal naar verwachting in de eerste helft van 2000 beschikbaar zijn.

Regionaal beheersplan rampenbestrijding

De gecoördineerde en planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding is een proces. Dit proces is erop gericht de diverse betrokken diensten te doen functioneren als één samenhangende organisatie bij zware ongevallen en rampen. Het kabinet is voornemens om de regionale brandweer tot taak te geven om dit proces in een regionaal beheersplan voor de rampenbestrijding neer te leggen.

Het bestuur van de regionale brandweer is, gelet op haar coördinerende rol voor de rampenbestrijding, primair aanspreekbaar op de totstandkoming van het regionaal beheersplan rampenbestrijding. Omdat het plan kaderstellend is voor de plannen van de overige bij de rampenbestrijdingsorganisatie betrokken regionale besturen, dient het de instemming te hebben van het samenwerkingsverband inzake de brandweer, van het samenwerkingsverband GHOR en van de politieregio. Het beheersplan rampenbestrijding is erop gericht de organisatie van de rampenbestrijding in regionaal verband af te stemmen.

Het plan dient in ieder geval afspraken te bevatten over:

- het zorgniveau op basis van een analyse van de aanwezige risico's;
- de operationele prestaties (van brandweer, GHOR en politie);
- bovenregionale en grensoverschrijdende samenwerking;
- het multidisciplinair en bestuurlijk oefenen;
- een samenhangende bestuurlijke rapportage met betrekking tot de kwaliteit van de rampenbestrijding.

Binnen het kader van dit regionaal beheersplan stellen de afzonderlijke regionale besturen een organisatieplan vast voor de onder hen ressorterende betrokken (operationele) diensten.

Voor de brandweer en de voorlopige samenwerkingsverbanden GHOR is dit uitgewerkt (qua organisatie, werkwijze, personeel en materieel) in de in hoofdstuk 2 genoemde organisatieplannen.

Invoeringstraject

Uiterlijk in 2003 dient in iedere regio het beheersplan rampenbestrijding te zijn vastgesteld. Om dit te bereiken zal de invoering van het PVB en PGHOR in samenhang gestalte moeten krijgen.

Om richting te geven aan dit invoeringsproces zullen met de regio's afspraken gemaakt worden over een aantal gemeenschappelijk te bereiken eindresultaten, over de stappen die in de regio's moeten worden gezet om deze resultaten te realiseren, en over de begeleiding en ondersteuning daarbij van het rijk.

Over bovengenoemde aanpak zijn de besturen van de regionale brandwerven en van de voorlopige samenwerkingsverbanden GHOR onlangs geïnformeerd. De extra middelen die de regering de komende jaren gefaseerd beschikbaar stelt zullen worden aangewend om de brandweer en de organisatie GHOR elk afzonderlijk te versterken (zie hoofdstuk 2) en de samenwerking en de gecoördineerde voorbereiding van de onderscheiden disciplines te realiseren.

Rol van de provincie

In bestuurlijk opzicht is de gemeente primair verantwoordelijk voor de rampenbestrijding.

Daarnaast komen ook de provincie enige belangrijke taken toe.

De versterking van de coördinerende rol van de regionale samenwerkingsverbanden (brandweer en GHOR) vraagt om een nadere bezinning omtrent de rol van de provincie. Het kabinet is voornemens om gedeputeerde staten (GS) te belasten met de toetsing van de regionale beheersplannen rampenbestrijding.

Deze toetsing richt zich op de vraag of de organisatie van de rampenbestrijding adequaat is toegerust om de in de provincie aanwezige risico's te bestrijden.

GS rapporteert over haar bevindingen aan de gemeentebesturen, aan de betrokken regiobesturen en aan het rijk. Indien de kwaliteit van de beheersplannen daartoe aanleiding geeft, kan GS de betrokken regiobesturen uitnodigen om het beheersplan te wijzigen. Mochten de besturen van de regionale brandweren, het samenwerkingsverband GHOR en van de politie niet tot overeenstemming kunnen komen over het beheersplan, stelt GS in laatste instantie het plan vast.

Voordat de provincie echter van deze bevoegdheden gebruik maakt, overlegt zij met de betrokken besturen en bemiddelt zij.

Deze toetsende, bemiddelende en arbitrerende rol van de provincie past bij de rol die de provincie nu al heeft bij de voorbereiding op de rampenbestrijding. Met deze uitbreiding van de bevoegdheden bij de voorbereiding op de rampenbestrijding van de provincie wordt de CdK beter in staat gesteld om zijn rol te vervullen bij de daadwerkelijke bestrijding van rampen en zware ongevallen.

In dit verband verdient de positie van de coördinerende burgemeester de aandacht. Zoals aan de Tweede Kamer reeds is gemeld¹ beperkt de rol van de coördinerend burgemeester zich tot coördinator «primus inter pares», zonder dat aan het opperbevel van de individuele burgemeester wordt getornd, of dat mandaat wordt verleend van de zijde van de CdK. Wel kan de coördinerend burgemeester als centraal contact- en aanspreekpunt ten behoeve van de CdK fungeren.

Dit is in overeenstemming met hetgeen eerder is vastgelegd in de Handleiding rampenbestrijding. In aanvulling hierop zijn in de referentiekaders PVB aanbevelingen opgenomen voor de invulling van de rol van de coördinerend burgemeester.

Bevorderen van het oefenen

Voor een adequate rampenbestrijding is regelmatig oefenen zowel op operationeel als op bestuurlijk niveau een vereiste.

Ingevolge de Wet rampen en zware ongevallen is het de verantwoordelijkheid van het college van burgemeesters en wethouders om te bevorderen dat oefeningen worden gehouden. De regionale brandweer heeft onder meer tot taak het verzorgen van oefeningen met het oog op het optreden in groter verband.

Er zijn reeds diverse initiatieven genomen om het oefenen binnen de rampenbestrijding te bevorderen. Zo is door de Coördinatiecommissie Oefenbeleid een algemene oefensystematiek ontwikkeld en is voorzien in een financiële bijdrage ten behoeve van de regio's voor het houden van grootschalige oefeningen.

Ondanks de wettelijke taken en bovengenoemde impulsen blijkt telkens weer dat er onvoldoende geoefend wordt. De komende jaren zal er meer en vooral ook beter geoefend moeten worden. De aandacht gaat hierbij met name uit naar het multidisciplinair en het bestuurlijk oefenen.

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 659, nr. 3.

Het kabinet zal de regio's de komende jaren verder ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van oefenbeleid en zal zonedig specifieke oefenverplichtingen voorschrijven¹. Ook zullen financiële prikkels worden ingebouwd om het daadwerkelijk houden van oefeningen te bevorderen. Het oefenen moet deel gaan uitmaken van de afspraken die in het kader van het hiervoor geschetste invoeringstraject versterking rampenbestrijding met de besturen van de regionale brandwerven en het bestuur van de regionale samenwerkingsverbanden GHO worden gemaakt.

Het oefenbeleid zal, in lijn met de aanbevelingen van de Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding² een vast onderdeel moeten uitmaken van het regionaal beheersplan rampenbestrijding.

Door de hiervoor genoemde bevoegdheden van de provincie met betrekking tot het regionaal beheersplan rampenbestrijding, wordt deze in staat gesteld om met name ook de kwaliteit van het oefenen te beoordelen.

Dit is ook in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Hermans en van de Parlementaire enquêtecommissie Vliegramp Bijlmermeer³.

Grensoverschrijdende samenwerking

Bij oefeningen en in de praktijk blijkt de samenwerking met de buurlanden bij de bestrijding van ongevallen en rampen nog niet vlekkeloos te verlopen. De met de buurlanden gesloten overeenkomsten inzake bijstandsverlening en inzake publiekrechtelijke samenwerking in het algemeen blijken niet in alle gevallen voldoende mogelijkheden te bieden, en de bestaande mogelijkheden worden niet altijd voldoende benut. Aan de Tweede Kamer is in februari 1999 schriftelijk toegezegd dat het kabinet zal bezien welke mogelijkheden er zijn om de knelpunten bij grensoverschrijdende geneeskundige hulpverlening uit de weg te ruimen. Mede naar aanleiding van deze toezegging is door de minister van VWS en de staatssecretaris van BZK opdracht verleend om de knelpunten te inventariseren en concrete oplossingen aan te dragen. Naar verwachting zal het onderzoek in februari 2000 worden afgerond. De Tweede Kamer zal vervolgens worden geïnformeerd over de te nemen maatregelen.

Het realiseren van een samenhangende monitor en rapportage over de kwaliteit van de rampenbestrijding

Een adequate rampenbestrijding vereist dat alle betrokken besturen, operationele en overige diensten en (private) organisaties ieder afzonderlijk en gezamenlijk hun verantwoordelijkheid nemen. Er zal gewerkt moeten worden aan een samenhangend systeem van kwaliteitszorg en kwaliteitsborging. Enerzijds dient er helderheid te bestaan over de kwaliteit en capaciteit van de bijdrage die door de afzonderlijke disciplines wordt geleverd. Anderzijds zal, om de onderscheiden besturen in staat te stellen hun verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding invulling te geven, gekomen moeten worden tot een proces van monitoren van de kwaliteit van de rampenbestrijding.

Ontwikkeling kwaliteitsnormen

In nauw overleg met de verantwoordelijke besturen en instellingen een samenhangend stelsel van kwaliteitsnormen worden ontwikkeld. Deze normen hebben in het bijzonder betrekking op de organisatorische aspecten van de rampenbestrijding.

De kwaliteitsnormen bouwen voort op de referentiekaders PVB en op de kwaliteitsnormen die door de gezondheidssector zijn ontwikkeld. Ook de referentiekaders die thans door het politieveld worden opgesteld voor het

¹ Kamerstukken II 1998–1999, 26 444, nr. 1.

² Eindrapport «Meer en beter oefenen», Adviescommissie oefenen rampenbestrijding, december 1995.

³ Kamerstukken II 1998–1999, 26 241, nr. 8.

politieaandeel in de rampenbestrijding zullen deel uitmaken van het stelsel van kwaliteitsnormen.

Het streven is langs deze weg de verantwoordelijke besturen te ondersteunen bij het vertalen van het vastgesteld zorgniveau in operationele prestaties van de afzonderlijke disciplines.

Monitoren en rapporteren

Het eerder genoemde regionaal beheersplan rampenbestrijding en de daaraan gekoppelde rapportage over de uitvoering daarvan, vormt voor de onderscheiden besturen de basis voor het realiseren en bewaken van een adequate rampenbestrijding.

Het regionaal beheersplan heeft tot doel de samenhang tussen de bijdragen van de betrokken disciplines te waarborgen. Een periodieke rapportage van de besturen van de betrokken regio's aan de gemeentebesturen over de kwaliteit van de rampenbestrijding en de voortgang van eventuele activiteiten ter verbetering daarvan geven deze afspraken een cyclisch karakter. Hierdoor worden de gemeenten beter in staat gesteld de kwaliteit te monitoren.

Zij hebben hiermee een instrument in handen om te bepalen of de rampenbestrijdingsorganisaties voldoende zijn toegerust op de aanwezige risico's.

Ook voor de provincie en het rijk biedt het beheersplan mogelijkheden om hun respectievelijke verantwoordelijkheid met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding gestalte te geven.

De provincie zal naast de eerdergenoemde bevoegdheden met betrekking tot het regionaal beheersplan, ook periodiek geïnformeerd worden over de uitvoering ervan. Daartoe zal de eerdergenoemde rapportage van de regio aan de gemeenten ook worden toegezonden aan de provincie.

De provincies zullen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over hun bevindingen met betrekking tot de kwaliteit van de rampenbestrijding rapporteren. Dit verschaft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheid de landelijke situatie te monitoren.

Daarnaast zal de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding in overleg met de Inspectie voor de Volksgezondheid, gericht de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding periodiek doorlichten. Het instrument dat door de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding is ontwikkeld en ook wordt toegepast voor de doorlichting van gemeentelijke brandweren zal daarbij als uitgangspunt gelden.

Door het beheersplan, de periodieke rapportages en de gerichte doorlichting worden de verschillende besturen beter in staat gesteld om in onderlinge samenwerking te werken aan de uitoefening van ieders verantwoordelijkheden.

De herziening van de financieringssystematiek voor de rampenbestrijding

Op basis van het Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen (Bdur) wordt thans een bijdrage verstrekt aan de regionale brandweren en de Wghr-regio's voor hun taken op het terrein van de rampenbestrijding.

De huidige doeluitkering doet onvoldoende recht aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en regio's voor het realiseren van een adequate organisatie van de rampenbestrijding.

De verantwoording over de besteding van de gelden is onnodig gecompliceerd en leidt tot onevenredige bestuurslasten voor de regio's en het rijk. Er wordt veel en gedetailleerde informatie gevraagd, die bovendien vaak geen directe relatie heeft met de te leveren prestaties. Daarbij komt dat de huidige verdeling van de gelden tussen de regio's onvoldoende is gebaseerd op het actuele risicobeeld in de regio en derhalve onvoldoende recht doet aan de behoefteverschillen tussen de regio's.

Deze regeling is qua systematiek niet meer van deze tijd en dient derhalve te worden herzien.

Uitgangspunten van de nieuwe financieringsystematiek

De nieuwe financieringsystematiek zal in een Besluit ter vervanging van het Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen worden neergelegd en met ingang van 1 januari 2003 van kracht worden. Voorzien wordt in een jaarlijkse algemene bijdrage aan de regionale brandweren en aan de voorlopige samenwerkingsverbanden GHOR ten behoeve van hun taken op het terrein van de rampenbestrijding. Uitgegaan wordt van een aparte bijdrage aan de regionale brandweer en de voorlopige samenwerkingsverbanden GHOR volgens een vaste verdeling. De besturen kunnen in overleg met elkaar afspraken maken over een andere toedeling van de afzonderlijke bijdragen.

Nieuwe verdeelsystematiek

De hoogte van de bijdrage die per regio beschikbaar is, zal worden bepaald op basis van een vast bedrag per regio, aangevuld met een bedrag op basis van regiospecifieke kenmerken. Het vaste bedrag is bedoeld als bijdrage voor het instandhouden van een aantal basisvoorzieningen die in iedere regio getroffen moeten worden. Bij de bepaling van de hoogte van het vaste bedrag wordt uitgegaan van de voorgenomen congruente gebiedsindeling.

Het aanvullende bedrag wordt gebaseerd op een aantal objectieve structuurkenmerken, zoals aantal inwoners, oppervlakte, bebouwing, e.d. Hiermee wordt recht gedaan aan behoeftverschillen als gevolg van de in de regio aanwezige risico's.

Met de toepassing van deze objectieve structuurkenmerken wordt op advies van de Raad voor de Gemeentefinanciën aangesloten op de systematiek die onlangs ook voor de clustergelden OOV in het gemeentefonds is toegepast. De komende jaren zal worden onderzocht of nog andere structuurkenmerken dienen te worden ontwikkeld, waarmee nog beter aan kan worden gesloten bij de werkelijk in de regio aanwezige risico's.

Nieuwe verantwoordingssystematiek.

In de nieuwe financieringsregeling zal een andere wijze van verantwoording worden geïntroduceerd die meer recht doet aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden van gemeenten en regio's voor het realiseren van een adequate rampenbestrijdingsorganisatie. De verantwoording zal worden toegesneden op een systematiek waarmee de gemeenten en het rijk inzicht verschaft wordt in de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding, door middel van een periodieke en samenhangende rapportage.

Stapsgewijze invoering van de nieuwe financieringsregeling

Het verdient de voorkeur om bovengenoemde veranderingen in de financieringsystematiek niet ineens door te voeren, maar stapsgewijs in de periode tot 2003 te realiseren. Deze periode is nodig voor de regio's en het rijk om geleidelijk aan toe te groeien naar de nieuwe verdeelsystematiek en de wijze van verantwoording.

Het implementatietraject van PVB en PGHOR zal worden gebruikt om de effecten van de nieuwe financieringsystematiek tussentijds te evalueren. Met name de uitkomsten van de risicoanalyses die in dat kader in iedere regio worden uitgevoerd kunnen tot aanpassing van de verdeling van de gelden over de regio's leiden.

Thans wordt een interim-regeling voorbereid die met ingang van 2001 van kracht zal worden. De komende maanden zal overleg worden gevoerd met

de verantwoordelijke besturen en overige betrokkenen over deze interim-regeling.

De extra ter beschikking komende gelden voor 2000 zullen op grond van artikel 11 van het huidige Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen worden uitgekeerd.

De totstandkoming van een breed samengesteld overleg voor de rampenbestrijding

Voor de afstemming van het beleid met betrekking tot de rampenbestrijding, is een nauwe relatie met en breed overleg tussen vertegenwoordigers van de verschillende besturen en operationele diensten ook op landelijk niveau een noodzakelijke voorwaarde. Daarom zal, in aanvulling op de reeds bestaande overlegstructuren, de totstandkoming van een Landelijk Beraad Rampenbestrijding (LBRB) worden bevorderd. Aan dit beraad zullen deelnemen functionarissen van de departementen van VWS en van BZK, de VNG en het IPO, de bestuurlijke en operationele koepels van de brandweer, GHOR overlegkoepels i.o., de Unie van Waterschappen, het korpsbeheerdersberaad en de Raad van hoofdcommissarissen van politie. Indien daartoe aanleiding is, kunnen ook andere betrokkenen aan het beraad deelnemen, zoals een functionaris van het Nederlandse Rode Kruis, van het ministerie van Defensie of van de Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen. Het beraad zal een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de totstandkoming van een samenhangend en gecoördineerd beleid van rijk, provincies en gemeenten ten aanzien van de rampenbestrijding in brede zin. Dit beraad zal tevens kunnen dienen om kennis en ervaring van de bij de rampenbestrijding betrokken bestuurlijke instanties en operationele diensten uit te wisselen. Het LBRB zal ambtelijk door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden ondersteund. Een vergelijkbare structuur voor de medisch inhoudelijke kant van de GHOR wordt opgezet door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit voorlopig te noemen Platform Urgentiegeneeskunde overleg zal bestaan uit deelnemers van alle relevante koepelorganisaties die betrokken zijn bij de keten van spoedeisende medische hulpverlening, aangevuld met onafhankelijke experts en vertegenwoordigers van de verantwoordelijke departementen.

5. FINANCIËN

De versterking van de rampenbestrijding gaat gepaard met een structurele financiële impuls. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het rijk en gemeenten. Met de extra middelen die door rijk en gemeenten zijn gesteld en nog zullen worden gesteld wordt een krachtige impuls gegeven aan de versterking van de rampenbestrijding.

Uit onafhankelijk onderzoek dat eind 1998 is verricht naar de extra financiële behoefte van de regionale brandweren en de organisatie GHOR, is gebleken dat voor de versterking van de brandweer en de organisatie GHOR structureel tenminste 145 miljoen extra benodigd is. Versterking van de rampenbestrijding is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk en gemeenten.

Bij de behandeling van de begroting 1999 van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer bij motie gevraagd aan de regering om in overleg met betrokken overheden mogelijkheden te scheppen om de ontbrekende financiële middelen beschikbaar te krijgen en daarover uiterlijk bij voorjaarsnota te rapporteren¹.

¹ Kamerstukken, 1998–1999, 26 200, nr. 15.

Inspanning van het rijk

Zoals in de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor 2000 is vermeld is de regering voornemens om in deze kabinetsperiode substantieel te investeren in de versterking van de rampenbestrijding. Concreet zal de rijksbijdrage aan de regionale brandweren en de regionale samenwerkingsverbanden GHOR de komende jaren gefaseerd worden opgehoogd.

Dit leidt ertoe dat het extra bedrag voor de versterking, naast de middelen die reeds beschikbaar zijn gesteld in 2003, structureel in totaal 85 miljoen bedraagt.

1998	1999	2000	2001	2002	2003	
16	16	16	16	16	16	
	11	11	11	11	11	
		13	13	13	13	
			25	25	25	
				10	10	
					10	
16	27	40	65	75	85	Totaal

Naast deze extra middelen voor versterking werden en worden regulier bijdragen verstrekt aan de regionale brandweren en geneeskundige hulpverleningsregio's tot een bedrag van 28 miljoen jaarlijks. Met ingang van 2003 is aldus ca. driekwart van de rijksbegroting voor rampenbestrijding bestemd voor rechtstreekse bijdragen aan regionale besturen.

Deze extra middelen zullen door de regionale brandweren en de samenwerkingsverbanden GHOR worden aangewend voor een adequate toerusting van deze organisaties afzonderlijk en voor de versterking van de samenwerking tussen deze organisaties.

Bij de regionale brandweren gaat het daarbij ondermeer om extra capaciteit voor risicoanalyses, pro-actie, planvorming, oefenbeleid en informatievoorziening.

De extra middelen voor de organisatie GHOR worden aangewend voor het opzetten van de nieuwe bestuurlijke en organisatorische structuur (RGF-en) en uitbreiding van de beschikbaarheidsregeling, opleiding en oefening en materieel (vervanging, opslag en onderhoud).

De extra middelen worden deels aan de regionale brandweren (50 miljoen) en deels aan de samenwerkingsverbanden GHOR (30 miljoen) beschikbaar gesteld.

In aanvulling daarop zal een bedrag van bedrag van 5 miljoen vooralsnog worden gereserveerd voor gemeenschappelijke activiteiten van de regio's en voor het wegnemen van specifieke knelpunten. Hierbij valt te denken aan financiële prikkels ter bevordering van het daadwerkelijk houden van oefeningen en het opvangen van onevenredige frictiekosten als gevolg van het realiseren van een congruente gebiedsindeling. Over de bestemming van deze gelden zal overleg plaatsvinden met de besturen van de betrokken regio's.

Naast deze extra financiële impuls voor de rampenbestrijding zijn extra gelden structureel beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling van traumazorgnetwerken (10 miljoen), de instandhouding van een helikoptervoorziening voor traumateams (10 miljoen). Daarnaast is in het kader van de meerjarenafspraken extra geld indicatief gereserveerd voor de ambulancezorg, oplopend van 15,9 miljoen in 1999 tot 35,4 miljoen in 2002.

Inspanning van de gemeenten

Ter uitvoering van de eerdergenoemde motie heeft in het voorjaar overleg plaats gevonden met de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging. De gemeenten hebben zich daarbij terecht op het standpunt gesteld dat de gemeenten in de afgelopen periode een forse inspanning hebben geleverd aan de versterking van de brandweer en de rampenbestrijding.

Uit een tweetal onderzoeken die zijn verricht naar de ontwikkelingen in de uitgaven van gemeenten in de periode 1992 tot en met 1999 blijkt dat de uitgaven van gemeenten in deze periode zijn toegenomen met een totaalbedrag van tussen de 160 en 170 miljoen gulden.

Gebleken is ook dat het grootste deel van het bedrag dat de gemeenten in de periode 1997–1999 extra zijn gaan uitgeven (55 à 65 miljoen) is aangewend voor de versterking van de gemeentelijke en de regionale brandweren.

Gemeenten hebben hiermee aangetoond hun verantwoordelijkheid voor de aanpak van de knelpunten bij de gemeentelijke en de regionale brandweren daadwerkelijk te nemen.

Met de extra middelen die door gemeenten en rijk beschikbaar zijn gesteld en nog zullen worden gesteld, wordt in deze kabinetsperiode een krachtige impuls gegeven aan de invoering van de versterking van de rampenbestrijding.

De regering is voornemens om halverwege het voorziene invoerings-traject (medio 2001), een externe evaluatie uit te voeren naar de oplossing van alle knelpunten.

6. BELEIDSVOORNEMENS IN VOGELVLUCHT

6.1. Inleiding

In deze nota zet de Regering het beleid met betrekking tot de rampenbestrijding voor de komende jaren uiteen. Dit beleid is erop gericht om in nauwe samenwerking met de verantwoordelijke besturen en organisaties de rampenbestrijdingsorganisatie verder te verbeteren.

Doel is te komen tot een herkenbare en slagvaardige organisatie die voldoende is toegerust om de risico's in de samenleving te beheersen.

Onderstaand wordt een samenvatting gegeven van de beleidsvoornemens.

6.2. Versterking van de brandweer en de organisatie GHOR

Het versterkingsproces van de brandweer en de organisatie GHOR zal worden begeleid en ondersteund. Afspraken zullen daartoe worden gemaakt met de besturen van de regionale brandweer en de organisatie GHOR.

Daarnaast zal het organisatieplan brandweer, waarin de organisatie en de taken van de gemeentelijke en regionale brandweer zijn vastgelegd en de rol van de regionale brandweer daarbij, in de wet verankerd worden. Ook de verantwoordelijkheden van het bestuur GHOR, de taken van de Regionaal Geneeskundig Functionaris en het organisatieplan GHOR zullen een wettelijke basis krijgen.

In dit plan is de organisatie en de taken van alle binnen de keten van spoedeisende medische hulpverlening functionerende diensten en organisaties beschreven.

6.3. Vrijwilligheid

Voor de organisatie van de rampenbestrijding is de inzet van vrijwilligers onmisbaar. In overleg met de verantwoordelijke besturen en bij de rampenbestrijding betrokken organisaties zal worden bezien op welke wijze in de toekomst voldoende gemotiveerde en gekwalificeerde vrijwilligers beschikbaar blijven.

Met betrekking tot de vrijwilligheid bij de brandweer zal gericht worden gewerkt aan het verminderen van de belasting van de brandweervrijwilliger. Daartoe zal het Besluit brandweerpersoneel worden aangepast, in die zin dat de opleidingseisen niet meer aan de rang, maar aan de functie gekoppeld zullen worden.

6.4. Voorkomen is beter

Veiligheidswinst kan behaald worden door vroegtijdig in de besluitvorming van risico-opleverende activiteiten de verschillende aspecten van veiligheid integraal te beschouwen. Het gaat hier om de pro-actieve en preventieve fasen van de veiligheidsketen.

Het beleid is erop gericht om de gemeenten bij hun taken in dit kader te ondersteunen.

Door middel van het te ontwikkelen risicobeleid moet het mogelijk worden voor verantwoordelijke betrokkenen te bepalen wat een aanvaardbaar veiligheidsniveau is. Dit zal houvast geven bij bijvoorbeeld beslissingen over nieuwe infrastructuur en projecten.

Om de taken in het kader van pro-actie en preventie op lokaal niveau te ondersteunen, zal bezien worden welke taken de regionale brandweer op dit gebied kan vervullen. Ook zullen de gemeenten volgend jaar geïnformeerd worden over het flankerend beleid en de mogelijkheden van de toepassing van de VeiligheidsEffectRapportage in gemeenten.

Het rijk zal stimuleren dat op regionaal niveau voldoende personele capaciteit beschikbaar komt om de gemeenten op het gebied van pro-actie en preventie naar behoren te kunnen ondersteunen. Op de korte termijn gaat het om de extra taken voortkomend uit de Europese Seveso II richtlijn en de taken die voortvloeien uit bovenregionale infrastructurele projecten. Voor deze knelpunten zal het rijk bijdragen in de financiering van capaciteit.

6.5. Naar een gecoördineerde aanpak van de rampenbestrijding

Territoriale congruentie

Gezien de grote mate van overeenstemming bij betrokken besturen en diensten over de voordelen van een congruente indeling, is het voornemen om uiterlijk in 2003 een congruente gebiedsindeling van de regionale samenwerkingsgebieden inzake de brandweer en de organisatie GHOR in de wet te hebben vastgelegd.

De schaal van de politieregio's is hierbij richtinggevend. Maatwerk moet evenwel mogelijk blijven.

Daarbij wordt de volgende aanpak voorgesteld. De provincies zullen worden verzocht om in overleg te treden met de besturen van de betrokken regio's over het realiseren van een congruente gebiedsindeling. Daarbij zal worden gevraagd om uiterlijk 1 juli 2000 informatie te verschaffen over de uitkomsten van dit overleg.

Het kabinet zal vervolgens wetgeving voorbereiden om de congruente gebiedsindeling van de samenwerkingsgebieden van de brandweer en de GHOR in de wet vast te leggen.

Regionaal beheersplan rampenbestrijding

De komende jaren zal worden bevorderd dat binnen de regio's de

samenwerking tussen de operationele diensten en overige diensten structureel wordt verbeterd.

Allereerst zal een meer gecoördineerde en planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding worden gestimuleerd en worden ondersteund. Over de aanpak daarbij zijn de besturen van de regionale brandweeren en de samenwerkingsverbanden GHOR bij circulaire geïnformeerd. Het beheersplan rampenbestrijding dat als resultaat hiervan in iedere regio moet worden vastgesteld, zal een wettelijke basis krijgen. Dit plan dient beschouwd te worden als een stelsel van bestuurlijke afspraken tussen de regionale samenwerkingsverbanden en is gericht op het functioneren van de verschillende disciplines en overige (gemeentelijke) diensten als één samenhangende organisatie bij grootschalige ongevallen en rampen.

Rol provincie

Gelet op de versterking van de coördinerende rol van de regionale samenwerkingsverbanden (brandweer en GHOR) dient de rol van de provincie nader te worden beschouwd. Het kabinet is voornemens om GS nadrukkelijk een rol toe te kennen ten aanzien van de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Concreet zal GS worden belast met de toetsing van de regionale beheersplannen rampenbestrijding.

Deze toetsing richt zich op de vraag of de organisatie van de rampenbestrijding adequaat is toegerust om de in de provincie aanwezige risico's te bestrijden.

Indien de kwaliteit van de beheersplannen daar aanleiding toe geeft, kan GS de betrokken regiobesturen uitnodigen om het beheersplan te wijzigen.

In het geval dat de besturen van de regionale brandweer, samenwerkingsverband GHOR en politie niet tot overeenstemming komen over het beheersplan, stelt GS het plan vast. Op deze wijze wordt de CdK beter in staat gesteld om zijn verantwoordelijkheid te vervullen bij de daadwerkelijke bestrijding van rampen en zware ongevallen.

Bevorderen van het oefenen

Het kabinet is voornemens om de regio's de komende jaren verder te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van het oefenbeleid. Met name het multidisciplinair en bestuurlijk oefenen heeft daarbij de aandacht. Gedurende de verdere invoering van de versterking van de rampenbestrijding zullen met de regio's concrete afspraken worden gemaakt over meer en beter oefenen. Het oefenbeleid zal een vast onderdeel gaan uitmaken van het regionaal beheersplan rampenbestrijding. Daarnaast zal het toezicht op het oefenen en de kwaliteit daarvan worden aangescherpt. In overeenstemming met de aanbevelingen van de Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding en een aanbeveling van de Parlementaire enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer, zal de CdK worden belast met het toetsen van het oefenbeleid. Tot slot zal het rijk, zonodig, specifieke oefenverplichtingen voorschrijven.

Rapportage en monitoren

Om een adequate organisatie van de rampenbestrijding te realiseren en te behouden, zal het proces van kwaliteitsverbetering bij de brandweer en de organisatie GHOR worden voortgezet en worden verankerd binnen de desbetreffende organisaties. Daarnaast zal voor de rampenbestrijding, rekening houdend met de verschillende verantwoordelijkheden van gemeenten, provincies en rijk, een samenhangende monitor van de kwaliteit van de rampenbestrijding worden opgezet. Het beheersplan rampenbestrijding vormt hiervoor de basis. Dit plan voorziet in een periodieke rapportage van de betrokken regiobesturen aan de gemeentebesturen, de provincie en het rijk. Op deze wijze worden de verschillende

besturen in staat gesteld om elkaar aan te spreken op de uitoefening van hun verantwoordelijkheden.

Kwaliteitsnormen

Met de verantwoordelijke besturen en betrokken diensten zal een samenhangend stelsel van kwaliteitsnormen voor de rampenbestrijding worden ontwikkeld.

Deze normen hebben met name betrekking op de organisatorische aspecten van de rampenbestrijding op alle onderdelen van de veiligheidsketen.

Deze kwaliteitsnormen vormen een handvat voor de verantwoordelijke besturen om het gewenste zorgniveau vast te stellen en te vertalen in operationele prestaties van de afzonderlijke disciplines bij de rampenbestrijding.

Financieringssystematiek

De financieringssystematiek voor de rampenbestrijding zal worden herzien.

De herziening heeft betrekking op de wijze van toedeling en verantwoording van de gelden die aan de regionale brandweren en organisatie GHOR jaarlijks worden toegekend. Deze financieringssystematiek zal worden neergelegd in een nieuw besluit dat in 2003 van kracht wordt. Om een stapsgewijze invoering van de nieuwe financieringsregeling mogelijk te maken wordt thans een interim-regeling voorbereid die met ingang van 2001 van kracht wordt. De komende maanden zal daarover overleg worden gevoerd met alle betrokkenen.

Landelijk Beraad Rampenbestrijding

De totstandkoming van een Landelijk Beraad Rampenbestrijding (LBRB) zal worden bevorderd. Dit beraad zal een rol vervullen bij het bevorderen van een samenhangend en gecoördineerd beleid van gemeenten, provincies en rijk ten aanzien van de rampenbestrijding in brede zin.

Bestuurlijk beleidsmatige Plannen ¹	Verantwoordelijk Bestuur	Toetsing	Rapportage
Gemeentelijke organisatie- en beheersverordening brandweer en hulpverlening	gemeenteraad	–	–
Regionaal beheersplan rampenbestrijding	algemeen bestuur regionale brandweer in overeenstemming met het bestuur GHOR en de politieregio	gedeputeerde staten	gemeentebesturen en rijk
Organisatieplan brandweezorg & rampenbestrijding	algemeen bestuur regionale brandweer	–	gemeentebesturen
Organisatieplan GHOR	algemeen bestuur samenwerkingsverband GHOR	–	gemeentebesturen
Regionaal beleidsplan politie	regionaal college politie	–	gemeentebesturen en rijk
¹ Wettelijke verankering van het «Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding», het «Organisatieplan Brandweezorg en Rampenbestrijding» en het «Organisatieplan Geneeskundige Hulpverlening bij ongevallen en Rampen» wordt voorzien.			
Bestuurlijk operationele Plannen	Verantwoordelijk Bestuur	Toetsing	Rapportage
Gemeentelijke rampenplannen (incl. draaiboeken), art 3 t/m 6 WRZO.	gemeentebesturen	gedeputeerde staten	CdK
Gemeentelijke rampenbestrijdingsplannen, art 7 t/m 9 WRZO.	burgemeester	CdK	provincie
Operationeel basisplan (incl. draaiboeken voor de afzonderlijke diensten)	algemeen bestuur regionale brandweer	–	–
Organisatie-overzicht (regionale brandweer en brandweer deelnemende gemeenten), art.6 van de Brandweerwet 1985	dagelijks bestuur regionale brandweer		minister BZK, CdK
ME-beleidsplan, (ten behoeve van het grootschalig optreden), art 25 ME-regeling	regionaal college politie	BZK	CdK en PG
Provinciaal coördinatieplan (art 10 WRZO)	provincie (CdK)	–	burgemeesters en minister BZK

Wetgevingsoverzicht van de uit de beleidsnota voortvloeiende wijzigingen in wet- en regelgeving op hoofdlijnen

1. AANPASSING VAN DE WET RAMPEN EN ZWARE ONGEVALLEN

- Vastlegging gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een organisatieplan brandweerzorg en rampenbestrijding en een regionaal beheersplan rampenbestrijding en de eisen die daaraan gesteld worden;
- Bevoegdheden van GS met betrekking tot de totstandkoming van het (regionaal) beheersplan

2. AANPASSING VAN DE BRANDWEERWET 1985

1. Territoriale congruentie

- vastlegging van de nieuwe regionale gebiedsindelingen van de brandweerregio's (en daarmee de geneeskundige hulpverleningsregio's), waarbij deze gebiedsindelingen congruent zullen zijn met de politieregio's, tenzij omstandigheden noodzaken tot afwijking;
- vastlegging van de procedure tot wijziging van de gebiedsindeling van de in de wet vastgelegde gebiedsindeling van de betreffende regionale samenwerkingsverbanden.

2. Uitbreiding van de taken van de regionale brandweer

- vaststellen van een regionaal organisatieplan brandweerzorg en rampenbestrijding;
- vaststellen van een regionaal beheersplan rampenbestrijding (in overeenstemming met het GHOR-bestuur en de politieregio).

3. Aanpassing van de Wet Geneeskundige hulpverlening bij rampen

- Vastlegging gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het afstemmingsproces tussen de schakels binnen de keten van de spoedeisende medische hulpverlening bij ongevallen;
- aanpassing van de bepalingen in verband met de opdracht tot territoriale congruentie met de brandweer- en de politieregio's;
- uitbreiding van de taken van het samenwerkingsverband geneeskundige hulpverlening bij rampen naar aanleiding van de gemeentelijke taak inzake de spoedeisende medische hulpverlening (SMH):
 - doelstelling van het samenwerkingsverband wordt uitgebreid met de totstandkoming van een doelmatige en gecoördineerde spoedeisende hulpverlening bij ongevallen en de voorbereiding daarop;
 - het samenwerkingsverband stelt een organisatieplan GHOR vast;
 - het samenwerkingsverband stemt af met de regionale brandweer over het regionaal beheersplan rampenbestrijding en stemt haar organisatieplan daarop af;
 - het samenwerkingsverband stelt een regionaal geneeskundig functionaris aan die belast wordt met bovenstaande taken.

Planning wetgeving

- | | |
|-------------------------------------|-----------------------|
| - Aanvraag voorbereiding | eerste kwartaal 2000 |
| - Adviesaanvraag bij Raad van State | laatste kwartaal 2000 |
| - Indiening bij Tweede Kamer | tweede kwartaal 2001 |
| - Beoogde inwerkingtreding | begin 2003 |

4. Algemene maatregelen van bestuur

Vervanging Besluit Doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen in verband met Nieuwe verdeelsystematiek en nieuwe verantwoordingsytematiek.

Invoering in twee fasen:

- interim-regeling, beoogde inwerkingtreding 1 januari 2001
- definitieve regeling, beoogde inwerkingtreding 1 januari 2003