

Vergaderjaar 2002–2003

28 644

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 april 2003

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel. Ik heb met voldoening vastgesteld dat de verschillende fracties kunnen instemmen met de beoogde verbeteringen in (de voorbereiding op) de rampenbestrijding, die ten grondslag hebben gelegen aan dit wetsvoorstel.

Alvorens ik, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in deze nota de vragen van de fracties zal beantwoorden, maak ik van de gelegenheid gebruik om enkele algemene inleidende opmerkingen te maken. Ik ga daarbij kort in op de achtergronden van het wetsvoorstel kwaliteitsbevordering rampenbestrijding en de relatie van dat voorstel met het inmiddels verschenen advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob)¹ en het rapport van de VNG-commissie Brouwer². De meeste fracties hebben daarnaar in het verslag gevraagd.

Achtergrond

Het wetsvoorstel zoals dat thans voorligt, is een weerslag van de activiteiten die naar aanleiding van de beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004, «De veiligheidsketen gesmeed»³, de kabinetsstandpunten naar aanleiding van de Vuurwerkramp en de Nieuwjaarsbrand⁴, de reactie van het kabinet op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de voorbereiding op de rampenbestrijding⁵ en enkele departementale projecten zijn ontplooid. Met de realisatie van vele onderdelen is al een aanvang gemaakt. Zo is de territoriaal congruente indeling van de brandweer- en GHOR-regio's met de politieregio's bijna voltooid, zijn de regio's volop bezig om op korte termijn een eerste proeve van de beheersplannen te presenteren en is de inspectie Openbare Orde en Veiligheid (in samenwerking met de Inspectie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Inspectie voor de Gezondheidszorg) inmiddels gestart met

¹ Advies van februari 2003: Veiligheid op niveau; een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's.

² Advies van mei 2002: Krachten bundelen voor veiligheid; regionaal denken, lokaal doen. Een strategische visie uit gemeentelijk perspectief op de zorg voor brandweer, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding in de regeringsperiode 2002–2006.

³ Kamerstukken II 1999/2000, 26 956, nrs. 1–2.

⁴ Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 20 en 27 575, nr. 5.

⁵ Kamerstukken II 2000/01, 27 795, nrs. 1–2.

pilots van de algemene periodieke doorlichting in een drietal regio's. Het wetsvoorstel geeft daarmee een wettelijke vertaling aan diverse reeds lopende projecten. Het bevat geen nieuwe beleidsinitiatieven die niet reeds in ander verband met uw kamer zijn gecommuniceerd en bediscussieerd.

Relatie met het advies van de Rob over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's

Diverse fracties hebben gevraagd naar de inzet van het kabinet ten aanzien van de totstandkoming van territoriale congruentie in relatie tot het advies van de Rob. In dat verband wil ik enige kanttekeningen maken.

Het wetsvoorstel bevat een nieuwe systematiek voor de territoriale afbakening van de brandweerregio's en de GHOR-regio's om een met de politieregio's congruente regio-indeling te realiseren en te handhaven. Het wetsvoorstel is op dit onderdeel het sluitstuk van een geruime tijd geleden gestart proces, waarin op vrijwillige basis incongruenties zijn teruggedrongen. Ik hoop en verwacht dat aan het einde van dit jaar alle incongruenties tot het verleden zullen behoren en dat alle brandweerregio's en GHOR-regio's dezelfde schaalindeling zullen kennen als de politieregio's. De indeling zoals die eind dit jaar zal zijn gerealiseerd, zal in een algemene maatregel van bestuur worden verankerd.

De commissie tot onderzoek van de nieuwjaarsbrand (Commissie Alders) ging echter verder in haar aanbevelingen. Deze commissie heeft aangegeven het wenselijk te achten dat er, nadat de regiogrenzen conform de huidige voorstellen congruent zijn geworden, vervolgstappen worden genomen¹. Zij adviseerde het proces van regionalisering verder te doordenken op de bestuurlijke implicaties, waarbij uitdrukkelijk tegen elkaar zouden moeten worden afgewogen vormen van verlengd lokaal bestuur en een zelfstandige bestuurlijke inbedding zoals bij de politie (beheer regionaal en gezag lokaal). Het kabinet heeft de Rob verzocht te adviseren over de toekomstige bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. Gegeven de bevindingen in het reeds aangehaalde rapport van de Algemene Rekenkamer heeft het kabinet de Rob gevraagd hierbij ook de schaalgrootte van de regio's te betrekken. De met onderhavig wetsvoorstel bereikte schaalgrootte is voor de verdere toekomst derhalve geen onwrikbaar gegeven. De vragen uit het verslag die hierop betrekking hebben en op vormen van bestuurlijke integratie van de regiobesturen zullen bij de kabinetsreactie op het Rob-advies worden betrokken.

Het advies van de Rob dat op 3 maart 2003 is gepresenteerd heeft betrekking op de vervolgstappen nadat de territoriale congruentie zal zijn gerealiseerd. Het lopende proces van territoriale congruentie dat in onderhavig wetsvoorstel zijn juridische vertaling vindt, staat dan ook los van de discussie die te zijner tijd naar aanleiding van het Rob-advies en het daarover uit te brengen kabinetsstandpunt zal worden gevoerd. In dat verband wordt overigens opgemerkt dat de Rob het huidige proces om te komen tot territoriale congruentie en de wettelijke verankering daarvan in zijn advies als uitgangspunt neemt.

Relatie met het advies van de VNG-commissie Brouwer

Leden van vrijwel alle fracties hebben in hun vraagstelling ook aandacht besteedt aan het advies dat de VNG-commissie Brouwer in maart 2002 heeft uitgebracht. Zij vragen onder meer waarom het kabinet in het onderhavige wetsvoorstel de ideeën van de commissie Brouwer uit het rapport «Krachten bundelen voor veiligheid» niet heeft overgenomen.

¹ Zie onder meer pagina 389 en 390 van het Eindrapport van de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001, 20 juni 2001.

Bij de vormgeving van het onderhavige wetsvoorstel heeft uitgebreid overleg plaatsgehad met VNG, IPO en het «rampbestrijdingsveld». Daarbij is ook het rapport van de commissie Brouwer serieus betrokken, waarbij op belangrijke punten overeenstemming bestaat met het onderhavige wetsvoorstel. Op het punt van het toezicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding heeft het kabinet echter gemeend een andere afweging te moeten maken dan de commissie Brouwer heeft gedaan.

De commissie Brouwer geeft een strategische visie uit gemeentelijk perspectief op de zorg voor brandweer, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding in de periode 2002–2006. De samenstelling van commissie kende representanten uit het gemeentelijke veld en uit de brancheverenigingen van de brandweer en het geneeskundige veld. Het politieveld, de provincies, en het Rijk waren in de commissie niet vertegenwoordigd. De stelling van diverse fracties dat het onderzoek van de commissie Brouwer breed door het veld wordt gedragen, moet derhalve in zoverre worden genuanceerd als de politie, de provincies (als toezichthouder en deels uitvoerend orgaan) en het Rijk, waaronder de inspecties, ook tot het veld worden gerekend.

Het advies van de commissie stemt op een groot aantal onderdelen overeen met het bestaande beleid. Zo gaat de commissie in op de noodzakelijke congruentie van veiligheidsregio's, doelmatige planvorming, een transparant en eenduidig toezichtssysteem, adequaat toegeruste hulpverleningsdiensten en de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen. Daarnaast geeft de commissie een visie op de bestuurlijke integratie van de veiligheidsregio's per 2006. De commissie Brouwer maakt echter een andere keuze ten aanzien van het toezicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding. Zij kiest daarin voor een twee lagen structuur, waarbij het Rijk in plaats van de provincie rechtstreeks toezicht houdt op regio's en gemeenten.

De commissie Brouwer geeft als argument voor deze toetsingsstructuur dat de provincies slechts een afgeleide verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding hebben en niet over de middelen of organisatie beschikken om de zwaardere toets uit te voeren. De toetsingskaders van de provincie worden door het Rijk vastgesteld, dus kan de laatste in de visie van de commissie ook de toetsing uitvoeren. Verder is de commissie van mening dat het risico bestaat van een overlap tussen de toetsing door provincie en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. De commissie vindt daarnaast dat toezicht door 12 provincies op 25 regio's voor bestuurlijke drukte zorgt. Door rechtstreekse toetsing kunnen de bewindspersonen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie op basis van eigen uitgevoerd onderzoek zich verantwoorden in de Tweede Kamer, aldus de commissie.

In het wetsvoorstel worden de voorbereiding op de rampenbestrijding door gemeenten en regio's alsmede het toezicht daarop door de provincie en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (samen met andere rijksinspecties) steviger neergezet. Het gemeentelijke rampenplan en de rampbestrijdingsplannen moeten beter worden afgestemd op de in de gemeente aanwezige risico's. Daarom worden zij verplicht een risico-inventarisatie en analyse te maken. Het bestuur van de regionale brandweer (van oudsher een Wgr-samenwerkingsverband) maakt een multidisciplinair regionaal beheersplan rampenbestrijding, waarin onder meer de (na te streven) prestaties van de verschillende hulpverleningsdiensten (politie, brandweer, geneeskundige en overige gemeentelijke diensten) zijn opgenomen. Dit beheersplan wordt door de verschillende regionale hulpverleningsdiensten uitgewerkt in monodisciplinaire organisatieplannen. De wettelijke eisen aan de planvorming zijn aangescherpt en

toetsingscriteria zijn in ontwikkeling die bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgelegd.

De provincie (gedeputeerde staten en de commissaris van de koningin) houdt toezicht op deze verschillende gemeentelijke en regionale plannen, alsmede op de uitvoering daarvan. Belangrijk instrument daarbij is de jaarlijkse bestuurlijke rapportage van de regio aan de provincie en van de provincie aan het Rijk. De provincie krijgt instrumenten om bij te sturen waar dat nodig mocht blijken.

De inspectie Openbare Orde en Veiligheid richt zich niet zozeer op de gemeentelijke en regionale plannen maar op de kwaliteit en effectiviteit van het hele stelsel van de brandweezorg en de rampenbestrijding. De Inspectie toetst of de kwaliteit in werkelijkheid overeenstemt met de gemaakte plannen.

Tot slot voorziet het wetsvoorstel in de formalisering van de congruente regio-indeling (indeling geschiedt nu door de provincies, straks door het Rijk bij algemene maatregel van bestuur) en de implementatie van de activiteiten in het kader van het project Versterking Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

De vorengeschetste methodiek is geënt op de bestaande toezichtsstructuur in de Wet rampen en zware ongevallen. Het wetsvoorstel voorziet in nieuwe verplichtingen op alle niveaus, met inbegrip van een intensivering van de toezichthoudende rol van de provincie. De bestaande verhoudingen zijn daarvoor als leidraad genomen, omdat er geen aanleiding is om daar verandering in aan te brengen. Dat betekent dat het eerstelijnstoezicht door de provincies wordt uitgeoefend en het tweedelijnstoezicht door het Rijk, aansluitend bij de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Overigens zij opgemerkt dat deze structuur bij de toezichtsrelatie overeenstemt met die welke (op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen) in zijn algemeenheid ten aanzien van regionale samenwerkingsverbanden wordt gehanteerd, als ook met de bestuurlijke verhoudingen die op andere terreinen in het binnenlands bestuur gangbaar zijn, zoals het ruimtelijk beleid, de toetsing van calamiteitenplannen van waterschappen (neergelegd in de Waterstaatswet 1900), de coördinatie van het opschalingsproces en de ambulancezorg.

De suggestie dat met het onderhavige wetsontwerp een geheel nieuwe toezichthoudende bestuurslaag op provinciaal niveau wordt geïntroduceerd is dan ook gezien het bovenstaande onjuist. Enkele fracties lijken deze suggestie – in navolging van enkele organisaties in «het veld» – te hebben overgenomen. De taak van de provincie wordt met het wetsvoorstel echter nauwelijks uitgebreid. De provincie heeft reeds een toezichthoudende rol ten aanzien van de gemeentelijke rampenplannen en rampbestrijdingsplannen. De provinciale bevoegdheden worden op dit punt duidelijker ingevuld, zodat de provincie haar taken beter kan vervullen, onder meer door tijdig bij te sturen indien dat nodig is. Van het toekennen van nieuwe taken is geen sprake, wel van het beter instrumenteren van de reeds bestaande toezichtsfunctie.

Het onderhavige wetsvoorstel introduceert daarnaast een tweetal nieuwe plannen op regionaal niveau, het beheersplan en het organisatieplan. Deze plannen worden vastgesteld door de besturen van de brandweergeregione en de GHOR-regio, beide – in tegenstelling tot de regionale politie – Wgr-samenwerkingsverbanden. Ook voor het toezicht op deze plannen is aansluiting gezocht bij het bestaande in de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet gemeenschappelijke regelingen neergelegde stelsel van toezicht. Er is geen aanleiding voor deze plannen een ander toezichtstelsel te creëren. Het is, in tegenstelling tot de wens van de VNG, niet

wenselijk om het toezicht op de regionale planvorming op Rijksniveau te beleggen. Dat zou immers betekenen dat het Rijk rechtstreeks toezicht houdt op de gemeentelijke samenwerkingsverbanden, hetgeen de bestaande systematiek zou doorbreken en overigens de inhoudelijke betrokkenheid van de provincie bij de rampenbestrijding miskennen.

Andere keuzes ten aanzien van het toezichtstelsel zijn slechts aan de orde indien de bestuurlijke organisatie van de regio in de toekomst anders zou worden vormgegeven. Zoals hierboven aangegeven is die discussie in het kader van dit wetsvoorstel niet aan de orde. Het wetsvoorstel sluit aan bij de bestaande organisatie, waarin gemeenten verantwoordelijk zijn voor de brandweer en rampenbestrijding en waarbij een aantal taken verplicht middels intergemeentelijke samenwerking in regionaal verband dienen te worden uitgevoerd. De provincie houdt (zoals vanouds) toezicht op de bestaande plannen en het nieuw te introduceren beheersplan. Los van het voorgaande is het niet goed denkbaar dat het rijk adequaat toezicht kan houden op 496 gemeentelijke rampenplannen en duizenden rampbestrijdingsplannen. Daarvoor ontbreekt het het Rijk aan zicht op de specifieke gemeentelijke risico's. De provincie heeft dat zicht wel.

Met het voorgaande zijn alle in het verslag gestelde vragen in relatie tot het advies van de VNG-commissie Brouwer beantwoord.

Bij de hierna volgende beantwoording van de overige vragen van de fracties is zoveel mogelijk de indeling aangehouden die in het verslag is gehanteerd. In verband met de leesbaarheid van deze nota zijn de antwoorden op sommige vragen echter samengevoegd. Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging bij het wetsvoorstel. Die nota van wijziging is voorzien van een toelichting. Waar nodig wordt in deze nota naar aanleiding van het verslag naar die toelichting verwezen.

1. Algemeen

In het wetsvoorstel wordt naast een aanscherping van de bestaande planfiguren, te weten het rampenplan en het rampbestrijdingsplan, een tweetal nieuwe planfiguren geïntroduceerd. Het betreft het multidisciplinaire regionale beheersplan en de monodisciplinaire regionale organisatieplannen. Daarnaast wordt voorzien in een jaarlijkse bestuurlijke rapportage van de regio aan de provincie en van de provincie aan het Rijk over de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding. Onder meer de leden van de VVD-fractie en de GroenLinks-fractie wijzen op verschillende plaatsen in het verslag op het gevaar van overregulering en planfixatie hetgeen deze fracties zou kunnen leiden tot een papieren werkelijkheid die geen verband houdt met een werkelijke verbetering van de kwaliteit en samenwerking binnen de keten.

Het wettelijke stelsel dat voorziet in een beter gedefinieerd proces van planvorming alsmede in de bestuurlijke rapportage over de uitvoering daarvan en een aangescherpt toezicht daarop, ook door de rijksinspecties, is er juist op gericht om te *voorkomen* dat in de verschillende gemeentelijke en regionale plannen een papieren werkelijkheid wordt geschetst, die niet overeenstemt met de feitelijke situatie. Daarop kom ik in paragraaf 3 van deze nota terug. Dat dit stelsel van planvorming, rapportages en toezicht van de verschillende partners in de rampenbestrijdingsketen een aanzienlijke inspanning vergt, wordt onderschreven. Een adequate voorbereiding van de rampenbestrijding is echter niet mogelijk zonder een gedegen beoordeling van de risicovolle situaties in de gemeente en regio, een beoordeling van de beschikbare en na te streven prestaties van de verschillende hulpverleningsdiensten en de afspraken over eventuele bijstand uit omliggende gemeenten en regio's, een beoordeling van het

opleidings- en oefenniveau binnen een korps en een beoordeling van de (financiële) mogelijkheden ook in het kader van proactie en preventie. In het verleden is gebleken dat de gemeentelijke planvorming vaak te wensen overliet. Het wetsvoorstel beoogt hierin verbetering aan te brengen. Daarnaast bleek een duidelijke planstructuur op regionaal niveau een duidelijk gemis. Alle partijen in de rampbestrijdingsketen delen dat gevoel.

Planvorming is dus geen doel op zich, maar een middel om het proces van het inventariseren van de aanwezige risico's en het bepalen hoe daar mee om te gaan te begeleiden. De waarde van de planvorming ligt voor een groot deel in het feit dat de diverse partijen gezamenlijk de voorbereiding ter hand nemen, elkaar weten te vinden en in overleg nagaan hoe ze risico's het hoofd kunnen bieden. Plannen zijn dan de resultante van een adequate voorbereiding van de rampenbestrijding en niet alleen een hulpmiddel bij de daadwerkelijke bestrijding van een ramp. Door planvorming wordt de aandacht voor het voorkomen en beperken van de gevolgen van een ramp vergroot, evenals hoe om te gaan met de inzet van de hulpverleningsdiensten. Vanzelfsprekend moeten deze plannen goed geoefend worden en ook door opleiding worden de prestaties van de hulpverleningsdiensten verbeterd. Hiermee wordt de kwaliteit van de daadwerkelijke rampenbestrijding duidelijk verbeterd. Alhoewel de bestuurlijke lasten met name op regionaal niveau daarmee ontegenzeggelijk zullen stijgen, ben ik van oordeel dat de voorgestelde plan- en rapportagestructuur niet alleen wenselijk, maar ook onmisbaar is voor een adequate voorbereiding van de rampenbestrijding. De voorgestelde plan- en rapportagestructuur leidt tot een sluitende beleids- en beheerscyclus, waarmee de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding wordt verbeterd.

In reactie op vragen van de leden van de SGP-fractie, kan worden gemeld dat aan de regio's extra gelden voor capaciteitsuitbreiding ten behoeve van de planvorming beschikbaar zijn gesteld. Zodoende wordt voorkomen dat dit ten koste gaat van de bestaande capaciteit binnen de regio's. Bovendien neemt de focus op de voorkoming van rampen en zware ongevallen door pro-actie en preventie toe, waardoor de kans dat deze rampen en zware ongevallen daadwerkelijk optreden en dus bestreden zullen moeten worden zal afnemen. Het initiëren van planvorming kost veel tijd, maar levert uiteindelijk belangrijke kwaliteitswinst op. Op een goede basis is beter voort te bouwen. Over de tijd die de gemeenten, regio's en provincies nodig hebben voor de nakoming van de voorgestelde planverplichting zijn geen algemene uitspraken te doen. De te besteden tijd is afhankelijk van regiospecifieke kenmerken, zoals de aanwezige risico's in gebied, de mate waarin bestuurders en hulpverleningsdiensten (van oudsher) samenwerken en de mate waarin men de planvorming en risico-inventarisatie nu reeds op orde heeft.

In antwoord op de vragen over de bestuurslasten die samenhangen met het onderhavige wetsvoorstel, wil ik benadrukken dat een aantal van de huidige (niet wettelijk verankerde) plannen met de introductie van het beheersplan en de organisatieplannen komen te vervallen. Zo komen de (oorspronkelijke) organisatieplannen, die naar aanleiding van het Project Versterking Brandweer zijn ingevoerd, te vervallen. Dit geldt eveneens voor de invoeringsplannen en de activiteitenplannen¹. Met de invoering van de bestuurlijke rapportage komen de rapportage's in het kader van de monitor rampenbestrijding en het activiteitenplan te vervallen, evenals de halfjaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer over de actualisatie van de rampenplannen. Indien een beeld zou zijn ontstaan dat de regio's worden opgezaald met een groot aantal nieuwe administratieve verplichtingen, moet dat worden genuanceerd met de constatering dat enkele andere bestaande plannen en een monitor komen te vervallen.

¹ Opgenomen in de circulaires EB1999/94121 van 14 december 1999 en EB2002/80019 van 6 december 2002.

Met het inzetten van het project Versterking Brandweer en het project Versterking Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen is een begin gemaakt met de versterking van de organisatiestructuur voor de rampenbestrijding. Vanuit de visie dat tijdens rampen de reguliere zorg moet opschalen zijn de randvoorwaarden ingevuld om dit daadwerkelijk mogelijk te maken. Juist door de gekozen structuur en werkwijze (opschalen van dagelijkse hulpverlening) kan de «nieuwe organisatie» beter anticiperen, ook op diverse nieuwe en frequent voorkomende ramptypen. In het wetsvoorstel wordt aansluiting gezocht bij beide projecten, waarvan onderdelen ook juridisch worden verankerd. De wet is zodanig (ramp-onafhankelijk) vormgegeven dat deze bij verscheidene vormen van rampen en zware ongevallen toepasbaar is en voorziet in een adequaat instrumentarium om op te kunnen treden. De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of het wetsvoorstel wel voldoende is toegesneden op actuele ontwikkelingen sinds 11 september 2001 en of het wetsvoorstel voorziet in de nodige slagkracht bij grootschalige calamiteiten, waarbij deze leden denken aan Enschede, MKZ, BSE, Energie, ICT- of bioterreur, kan daarmee bevestigend worden beantwoord.

Het wetsvoorstel bevat de juridische basis van een eenduidige beleids- en beheerscyclus (risico-inventarisatie en analyse, planvorming, toezicht en rapportage) voor de rampbestrijding. Het voorziet in een adequate bestuurlijke besluitvorming op regionaal niveau op basis van risico-inventarisatie en analyse. Ook wordt inzichtelijk welke operationele prestaties de hulpverleningsdiensten kunnen leveren. Op basis hiervan kunnen bestuurders een afweging maken welke slagkracht te organiseren. De cyclus vormt daarmee een goede basis voor het verbeteren van de kwaliteit en daarmee de slagkracht van de rampenbestrijdingsorganisatie. De effectiviteit van het systeem wordt echter mede bepaald door bijvoorbeeld de kwaliteit van het verantwoordelijke bestuur, het bestuurlijke ambitieniveau, de kwaliteit van de individuele hulpverleners, maar ook de middelen die beschikbaar zijn. Kortom een samenstel van voorwaarden waaraan de afgelopen jaren is gewerkt en niet alleen hetgeen in het onderhavige wetsvoorstel tot uitdrukking komt.

Met de «traditionele aanpak» die volgens de leden van de GroenLinks-fractie uit het wetsvoorstel spreekt, wordt gerefereerd aan de aanpak waarbij gemeenten verondersteld worden om de aanwezige risico's en de gevolgen daarvan te inventariseren en te analyseren en de plannen met betrekking tot de rampenbestrijding hierop te baseren. Dit is een lijn die ik nog steeds volledig onderschrijft. Met dit wetsvoorstel wordt een stevige impuls gegeven aan de verbetering van dit stelsel dat de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding tot doel heeft. Vrijblijvendheid wordt vermeden en daadkracht bevordert doordat gemeenten verplicht worden de in de gemeente aanwezige risico's en de gevolgen daarvan te inventariseren en te analyseren. De rampen- en rampbestrijdingsplannen moeten hierop worden gebaseerd. Vervolgens worden de plannen getoetst door de provincie aan de hand van in een algemene maatregel van bestuur vastgelegde toetsingscriteria. Zonodig kan de provincie (na overleg met het verantwoordelijke bestuur) aanwijzingen geven en desnoods het betreffende plan zelf vaststellen.

Het is van belang dat de verschillende lokale en regionale hulpverleningsdiensten hun activiteiten, zowel ten aanzien van de proactie en preventie als de voorbereiding op de daadwerkelijke bestrijding van rampen en zware ongevallen, op elkaar afstemmen. Dat geldt niet in de laatste plaats voor de te houden multidisciplinaire oefeningen. Het gebrek aan multidisciplinaire samenwerking bleek in het verleden keer op keer (mede) de oorzaak van gebreken in de rampenbestrijding. Het regionale beheersplan dient hierin een verbetering aan te brengen. Ik wil benadrukken dat het beheersplan geen doel op zichzelf is. Het proces waarlangs het beheers-

plan totstandkomt dwingt de regionale besturen van brandweer, GHOR en politie om in gezamenlijkheid na te denken over de risico's die de regio bedreigen, de activiteiten die door de betrokken diensten kunnen worden ondernomen om die risico's te verkleinen en de voorbereiding op de bestrijding van een eventuele ramp of zwaar ongeval in de regio. In verband met de desgewenst te verlenen onderlinge bijstand en vanwege risico's met een extraregionale uitstraling, dient het beheersplan daarnaast te worden afgestemd op de beheersplannen uit die omliggende regio's. Bij de vaststelling van het regionale organisatieplan van brandweer en GHOR is geen wettelijke afstemmingsplicht opgenomen, omdat die niet nodig is. Deze plannen bevatten immers de monodisciplinaire uitwerking van de in het beheersplan neergelegde afspraken. Wel wordt het organisatieplan ter kennisneming aan de andere in de regio opererende hulpverleningsdiensten gezonden. Zo kunnen de onderscheiden regionale samenwerkingsverbanden binnen één regio elkaar aanspreken op de te nemen maatregelen ter realisering van het beheersplan. De afstemmingsverplichtingen zijn daarmee een belangrijk onderdeel van het planvormingsproces, met als belangrijk oogmerk dat de verschillende hulpverleningsdiensten en regio's worden gestimuleerd met elkaar samen te werken. Aangezien deze afstemming gedurende het schrijven van het beheersplan kan plaatsvinden, behoeft dat, in tegenstelling tot de verwachting van de leden van de GroenLinks-fractie de doorlooptijd niet wezenlijk te beïnvloeden.

In reactie op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over de tot stand te brengen algemene maatregelen van bestuur, kan worden gemeld dat het streven erop is gericht deze besluiten gelijktijdig met onderhavig wetsvoorstel in werking te laten treden, thans voorzien op 1 januari 2004. Naast een technische aanpassing van enkele bestaande besluiten, zal een tweetal nieuwe besluiten het licht zien. Het eerste betreft de territoriale indeling van de verschillende regio's. In dat besluit zal de op het moment van inwerkingtreding geldende territoriale indeling worden vastgelegd. Ik streef ernaar op 1 januari 2004 een congruente indeling te kunnen vastleggen. Mocht dat onverhoopt niet lukken, dan zal worden bekeken hoe congruentie op termijn alsnog kan worden bewerkstelligd. Het tweede besluit bevat de criteria aan de hand waarvan gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koningin de kwaliteit van de rampenplannen, rampbestrijdingsplannen en beheersplannen toetsen alsmede de eisen ten aanzien van de inhoud van de organisatieplannen. Dit besluit zal geen van de wet afwijkende eisen ten aanzien van de verschillende plannen bevatten, dus slechts een verduidelijking en nadere uitwerking omvatten van de verschillende onderdelen die in de wet reeds zijn beschreven. Bedoelde besluiten hebben geen afzonderlijke financiële consequenties voor de decentrale overheden.

De door de leden van de fractie van de ChristenUnie aangehaalde commentaren waarin erop wordt gewezen dat het wetsvoorstel teveel is gebaseerd op de ervaringen in Enschede en Volendam, zijn naar mijn oordeel onterecht. Het wetsontwerp was in eerste instantie een uitvloeisel van lopende projecten, onder meer naar aanleiding van de beleidsnota rampenbestrijding 2000–2004. Bij het daaruit voortvloeiende wetstraject zijn de in Enschede en Volendam opgedane ervaringen betrokken. Het wetsvoorstel verplicht de lokale en regionale bestuurders op basis van een gedegen risico-inventarisatie en -analyse zich voor te bereiden op rampen en zware ongevallen. De kans dat zich een incident voordoet dat niet voorzien is en waarop de hulpverleningsdiensten zich niet hebben kunnen prepareren wordt daarmee aanzienlijk verkleind. Het wetsvoorstel bevordert daarmee juist de adequate voorbereiding van de rampenbestrijdingsorganisatie op alle denkbare rampen en zware ongevallen.

Daarnaast dient de rampbestrijdingsorganisatie flexibel te kunnen inspelen op onvoorziene calamiteiten.

Ten aanzien van (de dreiging van) situaties waarbij biologische stoffen of middelen in het geding zijn, waarnaar dezelfde fractieleden verwijzen, geldt dat de afgelopen jaren in het kader van de infectieziektebestrijding protocollen zijn geschreven toegespitst op situaties van uitbraak van infectieziekten. Voor de aanpak daarvan is de Landelijke Coördinatie-structuur Infectieziektebestrijding (LCI) beschikbaar. De laatste jaren is ook gewerkt aan protocollen voor bioterrorisme-middelen. Een aantal daarvan is inmiddels beschikbaar. Deze protocollen beschrijven in detail welke handelingen moeten worden uitgevoerd ter beheersing van een uitbraak. Bij gebruik van biologische middelen is meestal sprake van een (lange) incubatietijd voordat ziekteverschijnselen zichtbaar worden. De eerste tekenen van een uitbraak of aanslag zullen dus heel waarschijnlijk patiënten zijn die via de normale geneeskundige lijn bekend worden. Door de verplichte centrale melding wordt de LCI geactiveerd.

2. Territoriale Congruentie

Territoriale congruentie van hulpverleningsregio's ziet de regering, evenals de leden van de VVD-fractie, als een voorwaarde voor een goede bestuurlijke samenwerking en als een eerste stap op weg naar de veiligheidsregio. Een uniforme geografische gebiedsindeling van de politie-, brandweer- en GHOR-regio's vormt een noodzakelijke voorwaarde om de multidisciplinaire samenwerking in de rampenbestrijding te verbeteren. Dit geldt met name voor de voorbereidende fase. De bestuurlijke en organisatorische congruentie van de hulpverleningsdiensten is een volgende essentiële stap om te komen tot een volwaardige veiligheidsregio. Hoe dit vorm zal kunnen krijgen zal onderwerp zijn van de kabinetsreactie die naar aanleiding van het in de inleiding aangehaalde Rob-advies over enige tijd zal worden uitgebracht.

In de beleidsnotitie Wgr-plus wordt door het kabinet een uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) voorgesteld met een vorm voor meer verplichtende samenwerking tussen gemeenten. Hiertoe is in het Strategisch Akkoord de richting aangegeven. Het kabinet kiest voor deze uitbreiding teneinde primair een passende oplossing te vinden voor de specifieke (ruimtelijke) problematiek van de steden en de omliggende gemeenten. In zoverre heeft dit geen verdere consequenties voor de reguliere samenwerking op basis van de Wgr, zoals de vorm die in dit wetsvoorstel aan de brandweeren GHOR-regio's is gegeven. De notitie van het kabinet waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen geeft slechts een globale schets van het Wgr-plusmodel. Een nadere invulling zal plaats vinden in overleg met het parlement en de bestuurlijke partners. De beleidsnotitie is op 22 december 2002 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden. De Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in haar procedurevergadering van donderdag 6 februari jl. de beleidsnotitie controversieel verklaard. Een discussie over de nadere invulling van een Wgr-plusmodel is dus vooralsnog niet aan de orde.

Tijdens de beleidsvorming is onderzoek verricht naar het draagvlak voor territoriale congruentie. Hieruit is gebleken dat er een breed draagvlak is voor territoriale congruentie. Ik heb vervolgens de provinciale besturen gevraagd in overleg te treden met de colleges van burgemeester en wethouders in hun provincie met als doel te komen tot een congruente regio-indeling. Alle provincies hebben zich door middel van een intentieverklaring gecommitteerd aan het beleid van territoriale congruentie. Ook uit nadere contacten is mij niet gebleken dat er een gebrek aan draagvlak

is zoals de leden van de SP-fractie stellen. De ontwikkelingen in de regio's geven ook blijk van commitment aan het proces om te komen tot congruentie, slechts in een paar gebieden is sprake van een complexe situatie die om extra aandacht vraagt. Een congruente gebiedsindeling bevordert de bestuurlijke slagkracht, vergemakkelijkt de afstemming tussen hulpverleningsdiensten en is een stimulans voor de professionalisering van de rampenbestrijding. Om te komen tot een congruente indeling waren fusies tussen brandweerregio's onderling en GHOR-regio's onderling in veel gevallen noodzakelijk. Deze fusietrajecten leggen een zwaar beslag op een organisatie maar zijn van tijdelijke aard. Ten aanzien van de door deze leden aangehaalde bewering dat de bestuurlijke indeling van de hulpverleningsregio's congruent aan de politieregio's het thema rampenbestrijding van de agenda van gemeenten zal doen verdwijnen, wil ik het volgende opmerken. Het proces van territoriale congruentie, zoals dat thans in het wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding is opgenomen, heeft betrekking op het afstemmen van de regio-indeling van de brandweer en de GHOR op die van de politieregio. Gemeentebesturen zijn eerstverantwoordelijke voor de rampenbestrijding binnen hun gemeente. Voor een aantal taken zijn zij verplicht deze in regionale verband aan te pakken. De regionale organisaties van brandweer en GHOR zijn gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De besturen van deze regionale organisaties bestaan voornamelijk uit burgemeesters en/of raadsleden van de deelnemende gemeenten. Het regionale bestuur is een vorm van verlengd lokaal bestuur, waardoor de betrokkenheid van de gemeenten gewaarborgd is. De gemeenteraad kan desgewenst zijn vertegenwoordiger(s) in het regionale bestuur ter verantwoording roepen.

De leden van de GroenLinks-fractie vrezen dat een territoriaal congruente regionale indeling voor de rampenbestrijding zal bestaan, die wellicht niet goed aansluit bij de bestaande bestuurlijke indelingen. Daarom treft men aan dat onder de huidige wetgeving reeds regionale organisaties voor de rampenbestrijding bestaan. Artikel 3 van de Brandweerwet 1985 en artikel 5 van de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen regelen de oprichting van een regionale brandweer en een regionale organisatie voor de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR). De besturen van de deelnemende gemeenten treffen hiertoe een gemeenschappelijke regeling, als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. De indeling van gemeenten in politie-, brandweer- en GHOR-regio's weken tot voor kort in veel gevallen van elkaar af. Deze drie hulpverleningsdiensten zijn echter partners in de rampenbestrijding. Om de multidisciplinaire voorbereiding op de rampenbestrijding te verbeteren wordt daarom gestreefd naar een gelijkvormige indeling van de genoemde regio's. De indeling van de politieregio's is daarbij als uitgangspunt genomen. Deze regio-indeling leidt tot een gewenste schaalvergroting van de brandweerregio's en de daarmee gepaard gaande efficiencywinst.

Onder de huidige wetgeving zijn Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor de indeling van gemeenten in brandweerregio's en Provinciale Staten voor de indeling van gemeenten in GHOR-regio's. Alhoewel de Wet gemeenschappelijke regelingen reeds invulling geeft aan de wens om de verschillende regio's zoveel mogelijk op dezelfde schaal vorm te geven¹, blijkt dat in de praktijk om allerlei redenen moeilijk van de grond te komen. Om de vrijblijvendheid van de congruente regio-indeling weg te nemen is ervoor gekozen deze regio-indeling bij algemene maatregel van bestuur voor te schrijven. Provincies geven advies over de vast te leggen regio-indeling aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

¹ Zie onder meer artikel 2, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Het doel is om te komen tot een uniforme indeling van politie-, brandweer- en GHOR-regio's. De indeling van de brandweer- en GHOR-regio's wordt afgestemd op die van de politieregio's. De wet laat echter ruimte om bij de indeling van de brandweerregio's en GHOR-regio's af te wijken van de indeling van de politieregio's. Het gaat hierbij om uitzonderingsgevallen waarin is aangetoond dat de rampenbestrijding beter is gewaarborgd in de incongruente situatie, dan het geval zou zijn in een congruente situatie. Verder wordt als voorwaarde gesteld dat bij een dergelijke incongruente indeling afspraken zijn gemaakt tussen de betrokken regio's en eventueel provincies over afstemming en bijstand. Het beleid is de uitzonderingsgevallen tot een absoluut minimum te beperken. De Raad van State heeft geadviseerd de afwijkende indeling aan een termijn te verbinden. De mogelijkheid om af te wijken van de indeling van de politieregio's (maatwerk) is echter in de wet gehandhaafd om te voorkomen de indeling van brandweerregio's en GHOR-regio's ontegenzeggelijk dient te wijzigen indien ervoor wordt gekozen de politieregio's op een andere schaal te organiseren. Dit komt voort uit het tweeledige takenpakket van de politie. Enerzijds richt de politie zich op rechtshandhaving en is daarmee ook qua indeling verbonden aan de justitiële keten. Anderzijds richt de politie zich op de handhaving van de openbare orde en werkt daarin samen met de brandweer en de GHOR. De schaal-grootte die op termijn voor de politieregio wordt gekozen hoeft niet dus niet per definitie de optimale schaal voor de rampenbestrijdingsorganisatie te zijn. De wet laat daarom de mogelijkheid om af te wijken open. In bepaalde, met name individuele, gevallen kan een termijn worden verbonden aan de afwijking.

De passage uit de memorie van toelichting waar de leden van de fractie van de ChristenUnie naar verwijzen, betrof een beschrijving van de voor-geschiedenis van het proces om te komen tot territoriale congruentie, waarbij werd ingegaan op de eventuele toelaatbaarheid van incongruentie tussen een brandweerregio en een GHOR-regio. Aangezien de buiten-grenzen van de politieregio's, waarbij voor de indeling van de brandweer-regio's en GHOR-regio's aansluiting wordt gezocht, de provinciegrenzen volgen, zal bij een incongruente indeling niet alleen de interregionale samenwerking, maar ook de samenwerking over de provinciegrenzen heen, bemoeilijkt worden. Eén gemeente kan dan voor de brandweerregio in de eigen provincie zijn ingedeeld, maar voor de GHOR-regio samen-werken met gemeenten uit een naastgelegen provincie. Dat bemoeilijkt niet alleen de samenwerking tussen de regio's, maar ook het toezicht daarop door de betrokken provincies. Bij een eventuele incongruente indeling dient de samenwerking tussen deze regio's en de provincies dus expliciet gewaarborgd zijn, anders zou de kwaliteits- en ramp-bestrijdingsorganisatie onder druk komen te staan. Inmiddels is geconclu-deerd dat een dergelijke incongruente indeling tussen brandweer- en GHOR-regio nimmer in het belang van de adequate voorbereiding van de rampenbestrijding kan zijn. Een dergelijk incongruentie is op grond van het wetsvoorstel dus niet mogelijk¹.

Ik wens te benadrukken dat territoriale congruentie geen doel op zichzelf is. Territoriale congruentie is van belang voor een eenduidige multidisciplinaire aansturing van de voorbereiding op de rampenbestrijding, waarbij de regio's voldoende draagkracht hebben voor een adequate taakuitoefening waarbij in alle regio's sprake is van een adequaat niveau van de benodigde operationele voorzieningen en diensten. Ik zie, in reactie op de vragen van de leden van de SGP-fractie, in dat verband geen ruimte om afwijkingen toe te staan tussen de gebiedsindeling van de brandweer- en GHOR-regio. Om die reden is in het wetsontwerp een harde koppeling gelegd tussen artikel 3 van de Brandweerwet 1985 en artikel 3 van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 644, nr. 3, par. 2.3.

rampen. Ten opzichte van de politieregio-indeling en de discussie die op dit moment wordt gevoerd over een eventuele schaalvergroting dienaangaande, is het maar de vraag of het wenselijk is dat de brandweerregio's en GHOR-regio's diezelfde schaalvergroting moeten ondergaan, laat staan dat zij daarbij hetzelfde tempo zouden moeten volgen. In het wetsvoorstel is ruimte ingebouwd om, in het belang van de rampenbestrijding, af te wijken van de politieregio-indeling, zoals ook in het antwoord op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie is gemeld. Afwijking is slechts mogelijk indien dat «noodzakelijk is voor een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van de werkzaamheden ter voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding»¹. Daarmee zijn de mogelijkheden van incongruentie begrensd.

Een fusie zoals door de leden van de GroenLinks-fractie is beschreven tussen de verschillende regionale hulpverleningsdiensten (bestuurlijk en organisatorisch) is in het onderhavige wetsvoorstel niet aan de orde. Het wetsvoorstel heeft slechts tot doel dat deze regio's op dezelfde schaal georganiseerd zullen worden, hetgeen de mogelijkheden tot samenwerking zal bevorderen. Een eventuele verdergaande samenwerking zoals door deze leden beschreven, zal pas na een grondige studie van het Rob-advies, een kabinetsstandpunt daaromtrent en een gedegen discussie met de partners in het veld zijn beslag kunnen krijgen. Indien de verschillende regionale samenwerkingsverbanden nu reeds personele samenwerking (unies) wensen aan te gaan, dan zijn daarvoor geen juridische belemmeringen. Dat is thans echter een keuze van de regio's zelf.

De rol van de gemeenteraad en de colleges van burgemeester en wethouders ten aanzien van de regionale (aansturing van de) rampbestrijdingsorganisatie, waarnaar dezelfde leden vragen, is identiek aan de reguliere verhouding tussen gemeentelijke politiek en regionale samenwerkingsverbanden. Die samenwerkingsverbanden zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur, die voor de financiering (mede) afhankelijk zijn van de bijdragen van de deelnemende gemeenten. De gemeenteraad kan desgewenst zijn vertegenwoordiger(s) in het regionale bestuur ter verantwoording roepen en over diens handelingen in het regionale bestuur democratische controle uitoefenen. Het toezicht op deze regionale samenwerkingsverbanden is deels rechtstreeks op grond van de WGR (ten aanzien van het organisatieplan) en deels op grond van onderhavig wetsvoorstel (ten aanzien van het beheersplan en de uitvoering daarvan) bij de provincie neergelegd.

Rampbestrijdingsplannen worden reeds van oudsher door de burgemeester vastgesteld. Dit wetsontwerp brengt daarin en in de verhouding met de gemeenteraad geen wijziging. Wel zal het rampenplan, dat op dit moment door de gemeenteraad wordt vastgesteld, na de inwerkingtreding van onderhavige wetswijziging door het college van burgemeester en wethouders worden vastgesteld. Deze wijziging vloeit voort uit de dualisering van het gemeentebestuur. De gemeenteraad kan zich, op basis van de in het rampenplan opgenomen risico-inventarisatie, een oordeel vormen over de in het rampenplan aangegeven keuze met betrekking tot de vaststelling van rampbestrijdingsplannen. De door de burgemeester vast te stellen rampbestrijdingsplannen, die net als het rampenplan ten minste eenmaal per vier jaren moet worden geactualiseerd, worden eveneens aan de raad voorgelegd. Deze constructie vergroot de invloed van de gemeenteraad op het veiligheidsbeleid. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het voornemen om de rol van de gemeenteraad bij de voorbereiding van de rampenbestrijding te versterken². Haar rol als controlerend orgaan wordt versterkt, omdat haar in ieder geval eens in de vier jaar een nieuw rampenplan ter beoordeling wordt voorgelegd, waarin bovendien wordt aangegeven voor welke rampen en zware ongevallen een

¹ Zie het voorgestelde artikel 3, derde lid, Brandweerwet 1985.

² Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr.20, blz. 46.

rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. Indien de gemeenteraad van oordeel is dat het door het college (of de burgemeester) vastgestelde plan niet voldoet, kan de raad hen verzoeken het betreffende plan aan te passen. Het college en de burgemeester leggen daarmee dus verantwoording af over het door hen gevoerde beleid. Juist overleg vooraf of gezamenlijke vaststelling, zoals door de leden van de GroenLinks-fractie wordt voorgesteld, zou de besluitvorming op lokaal niveau bureaucratiseren en daarmee vertragen. Voor een algemene toelichting over de wijzigingen in de verhouding tussen de lokale bestuursorganen wordt naar de toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur verwezen¹.

De figuur van een regionaal directeur Crisisbeheersing en Rampenbestrijding, zoals de leden van de GroenLinks-fractie opperen, zou een nuttige functie kunnen vervullen om de multidisciplinaire samenwerking te verstevigen. Echter, het instellen van een dergelijke functie kent nauwe raakvlakken met de discussie over de bestuurlijke en organisatorische inbedding van de hulpverleningsdiensten en valt daarmee buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. Wel kan ik toezeggen dat in de kabinetsreactie op het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur inzake de veiligheidsregio's dit punt zal worden meegenomen.

De verantwoordelijkheid die het bestuur van de regionale brandweer heeft voor de kwaliteitszorg is in het wetsvoorstel impliciet vastgelegd. Expliciete vastlegging van deze verantwoordelijkheid is naar mijn mening niet nodig. Ter toelichting het volgende.

Kwaliteitsdenken gaat uit van een cyclische benadering van verbetering: doelstellingen bepalen en op die doelstellingen gericht beleid ontwikkelen, plannen maken om het beleid tot uitvoering te brengen, uitvoeren van die plannen, monitoren van de voortgang en het bereikte resultaat en als slot van de eerste rondgang verbetervoorstellen formuleren op grond van de monitorgegevens. De verbetervoorstellen kunnen het beleid, de plannen en de uitvoering betreffen. De verbetervoorstellen zijn de basis voor de volgende verbetercyclus. De kwaliteitscyclus is voor te stellen als een opwaartse spiraal. In het wetsvoorstel is vastgelegd dat het bestuur van de regionale brandweer één maal per vier jaren een beheersplan vaststelt waarin de doelstellingen ten aanzien van (de voorbereiding op) de rampenbestrijding zijn beschreven. In het beheersplan zijn ook de voor deze doelstellingen benodigde capaciteit en deskundigheid vastgelegd, alsmede de maatregelen die nodig zijn om deze te realiseren en in stand te houden. Het is vervolgens aan het bestuur om de uitvoering te monitoren. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld instrumenten als zelfevaluatie, visietatie en auditing worden ingezet. Het is aan het bestuur te kiezen hoe het de uitvoering van zijn beleid monitort. Het bestuur kan voor zijn monitoring gebruik maken van het doorlichtingsinstrument dat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid hanteert voor de doorlichting die zij vierjaarlijks uitvoert.

Het bestuur stelt jaarlijks een rapportage vast over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de beleidsmaatregelen en zendt deze aan de commissaris van de Koningin. Het bestuur zal bij het opstellen van de rapportage gebruik maken van de informatie die het uit zijn monitoring heeft verkregen. Het ligt voor de hand dat op basis van de monitoring informatie zonodig verbetervoorstellen worden ontwikkeld. Hiermee is de regio toe aan de nieuwe verbetercyclus. De rapportageverplichting stimuleert het bestuur de kwaliteitscyclus jaarlijks te doorlopen.

3. Verbetering van de planmatige aanpak

De geconstateerde problemen rondom rampen- en rampbestrijdingsplannen betreffen met name het gebrek aan rampbestrijdingsplannen, het niet actueel zijn van plannen en het ontbreken van eenduidige kwaliteits-

¹ Stb. 2002, 111.

criteria. Precies deze problemen worden door het onderhavige wetsvoorstel aangepakt. Het wetsvoorstel bevat de bepaling dat de beide soorten plannen ten minste eens in de vier jaar, of eerder als de omstandigheden daar aanleiding toe geven, opnieuw moeten worden vastgesteld. Zo wordt de actualiteit bevorderd. Tevens worden gemeenten verplicht de in de gemeente aanwezige risico's en de gevolgen daarvan te inventariseren en te analyseren. De rampen- en rampbestrijdingsplannen moeten hierop worden gebaseerd. De gemeenten moeten op basis van de inventarisatie een keuze maken voor welke mogelijke rampen een rampbestrijdingsplan vast te stellen. Deze lijst vormt een aparte paragraaf in het rampenplan. De burgemeester moet in ieder geval voor deze risico's een rampbestrijdingsplan vaststellen. Zo wordt bevorderd dat de noodzakelijke rampbestrijdingsplannen worden opgesteld en bestuurlijk vastgesteld. Ten slotte worden door de provincies toetsingskaders voor beide soorten plannen ontwikkeld, waardoor eenduidige kwaliteitscriteria ontstaan die het mogelijk maken de kwaliteit van de plannen te verbeteren. De door de leden van de PvdA-fractie genoemde onderbemannings- en prioritering door gemeenten zijn inderdaad belangrijke oorzaken voor de geconstateerde problemen. Het rijk en de gemeenten hebben de afgelopen jaren de financiële bijdragen voor de rampenbestrijding verhoogd. Deze verhoging is voldoende voor de benodigde capaciteit voor de planvorming op regionaal niveau. De prioritering door het bestuur wordt mede bepaald door wettelijke verplichtingen. De gemeenten zijn van oudsher primair verantwoordelijk voor de rampenbestrijding in de eigen gemeente. Door de verplichte risico-inventarisatie en actualisatie en door het geïntensiverde toezicht wordt deze verantwoordelijkheid nadrukkelijker naar voren gebracht, waardoor verwacht wordt dat het onderwerp rampenbestrijding hoger op de gemeentelijke agenda komt te staan. Het wetsvoorstel bevat daarmee een combinatie van bepalingen om de geconstateerde problemen aan te pakken.

Het huidige systeem van de rampenbestrijding brengt met zich mee dat er sprake is van gespreide verantwoordelijkheden ten aanzien van de rampenbestrijding. Voor dit systeem is destijds gekozen opdat alle betrokken partijen de verantwoordelijkheid kunnen dragen voor hun eigen inbreng. Consequentie van het systeem is dat geïnvesteerd moet worden in afstemming en coördinatie, zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken. De planvorming begint op gemeentelijk niveau. Het college van burgemeester en wethouders stelt een rampenplan vast op basis van een risico-inventarisatie en -analyse. Het rampenplan bevat een overzicht van de risico's in de gemeente, waarvoor ten minste een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. De burgemeester stelt de rampbestrijdingsplannen vast. Dat doet hij ten minste voor de in het rampenplan genoemde risico's. Aangezien de burgemeester tevens voorzitter is van het college, is afstemming tussen beide soorten plannen verzekerd. De gemeenteraad zal op zijn beurt bij de uitvoering van zijn controlerende taak de samenhang tussen de plannen kunnen beoordelen. Het bestuur van de regionale brandweer is verantwoordelijk voor de vaststelling van het beheersplan. Dat doet hij in overeenstemming met het bestuur van de GHOR-regio en het regionaal college van de politieregio. Het beheersplan is gebaseerd op de gemeentelijke risico-inventarisaties en -analyses, zoals opgenomen in de rampenplannen van de deelnemende gemeenten. De regio dient derhalve rekening te houden met deze gemeentelijke plannen. In het bestuur van de regio zijn bestuurders (vaak de burgemeesters) van de deelnemende gemeenten vertegenwoordigd, zodat ook op die manier een waarborg bestaat dat de gemeentelijke en regionale plannen goed op elkaar aansluiten. Tot slot bevatten de voorgestelde wettelijke bepalingen inzake de gemeentelijke en regionale plannen enkele specifieke afstemmingsverplichtingen (bijvoorbeeld met de

calamiteitenplannen) en een verplichting tot het toezenden van de plannen aan relevante andere betrokken bestuursorganen.

Ik ben met de leden van de VVD-fractie van mening dat aspecten van het algemeen veiligheidsbeleid van invloed zijn op de rampenbestrijding. In het beheersplan worden afspraken gemaakt over de rampenbestrijding in den brede, inclusief pro-actie en preventie en de bijdragen van niet-operationele gemeentelijke diensten. De regionale besturen kunnen echter alleen afspraken maken over beleidsterreinen die tot hun competentie behoren. Deze competentie wordt door twee factoren bepaald. Enerzijds kan de wetgever op basis van sectorale wetgeving taken bij het regionaal bestuur neerleggen. Anderzijds kunnen gemeenten er vrijwillig voor kiezen een bepaalde taak naar het regionale niveau te tillen. Het kabinet is van mening dat het algemene veiligheidsbeleid primair bij het lokale bestuur thuishoort en is derhalve geen voorstander van het wettelijk voorschrijven dat bepaalde onderdelen van het algemeen veiligheidsbeleid in het beheersplan aan de orde moeten komen. Wel kunnen gemeenten zelf de afweging maken om naast de wettelijk voorgeschreven taken ook andere taken op regionaal niveau te organiseren. Daarnaast is het regionaal beheersplan gebaseerd op de gemeentelijke risico-inventarisatie en -analyse, op basis waarvan regionale afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties van de bij de rampenbestrijding betrokken organisaties. Het beheersplan wordt vastgesteld door besturen bestaande uit gemeentelijke vertegenwoordigers. Hierdoor is impliciet wel een relatie gelegd tussen het algemene veiligheidsbeleid en de rampenbestrijding.

Het stelsel van kwaliteitseisen voor de rampenbestrijding dat door het Landelijk beraad rampenbestrijding wordt ontwikkeld zal eind 2004 gereed zijn, gelijktijdig met de implementatie van het in het wetsvoorstel vastgelegde kwaliteitsstelsel. De kwaliteitseisen betreffen de uitvoering van de rampenbestrijding. Het stelsel van kwaliteitseisen is aanvullend op het kwaliteitsstelsel voor de rampenbestrijding zoals dat in het wetsvoorstel is vastgelegd, dat zich concentreert op planvorming en toezicht. De criteria voor de verschillende plannen aan de hand waarvan de provincies zullen toetsen zijn voordien al gereed. Een algemene maatregel van bestuur met die toetsingscriteria zal gelijktijdig met de onderhavige wet in werking treden. Er bestaan geen principiële bezwaren tegen het opnemen van kwaliteitscriteria in de wet. Thans is het, zoals de leden van de VVD-fractie reeds memoreerden, daarvoor te vroeg. Ook de leden van de SP-fractie maakten hierover een opmerking. De betreffende criteria zijn nog in ontwikkeling en kunnen, nadat daar enkele jaren ervaring mee is opgedaan, worden aangepast en aangevuld. Op dat moment is het goed denkbaar dat enkele waardevaste kwaliteitscriteria alsnog in de wettekst worden opgenomen.

Anders dan de leden van de SP-fractie menen, bevat de wet wel degelijk eisen waaraan een rampbestrijdingsplan dient te voldoen. Zo dient dit ten minste één maal per vier jaren te worden vastgesteld en dient het tussentijds te worden geactualiseerd indien gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven. Een andere nieuwe verplichting is dat ten minste voor het in het rampenplan opgenomen overzicht van risico's een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld door de burgemeester. De beproeving van rampenplan en rampbestrijdingsplannen is ook neergelegd in de Wet rampen en zware ongevallen¹. De vrijblijvendheid neemt daarmee aanzienlijk af. Daarnaast kennen we al sinds enige tijd bijzondere verplichtingen voor rampbestrijdingsplannen in relatie tot de zware categorie Seveso-inrichtingen en luchtvaartterreinen².

De leden van de VVD-fractie vragen, in navolging van de aanbeveling van de Raad van State om een uiteenzetting van enkele andere organisaties die betrokken (kunnen) zijn bij de (voorbereiding op de) rampen-

¹ Zie de voorgestelde artikelen 2 en 4 van de Wet rampen en zware ongevallen.

² Zie artikel 4a van de Wet rampen en zware ongevallen, het Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen en het Besluit rampbestrijdingsplannen luchtvaartterreinen.

bestrijding, waaronder Defensie. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is aan de memorie van toelichting een nieuw hoofdstuk toegevoegd. In paragraaf 6.6 van de memorie van toelichting wordt onder meer de rol van Defensie en de verhouding met de burgerlijke hulpverleningsdiensten beschreven. Ik meen dat in genoemde paragraaf de vragen van deze leden worden beantwoord. Daarnaast wil ik hen dan ook graag verwijzen.

De leden van de VVD-fractie beklemtonen de verandering in de verantwoordelijkheden van de regionale brandweer(commandant) die met het wetsvoorstel gepaard gaat. Zij vragen of de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de rampenbestrijding voldoende gewaarborgd blijven en of de expertise, die thans bij de regionale brandweer aanwezig is, voldoende is om de toekomstige taken aan te kunnen. Een aantal regionale commandanten heeft het afgelopen jaar deelgenomen aan de masterclass, die wordt verzorgd door de opleiding Master of Crisis and Disastermanagement. In deze opleiding wordt ruimschoots aandacht besteed aan managementvakken op de terreinen veiligheidszorg, veiligheidscultuur, wetgeving, personeelsbeleid, strategie en bestuur, gezondheidszorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing. De werkgever is op grond van de Arbowet verplicht ervoor te zorgen dat de regionale commandanten voldoende worden opgeleid om invulling te kunnen geven aan hun taken en verantwoordelijkheid.

In tegenstelling tot de veronderstelling van de leden van de SP-fractie kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ondanks het feit dat hij geen directe zeggenschap heeft over de taakuitoefening door gemeenten en regio's, daarop wel invloed uitoefenen. De minister is systeemverantwoordelijk voor de rampenbestrijding. De wettelijke rol van de provincie in deze is dat zij de door gemeente vastgestelde rampenplannen toetst. De provincie hanteert hiervoor thans haar eigen toetsingskader. Indien uit deze toetsing blijkt dat een rampenplan niet voldoet aan de wettelijke eisen kan de provincie besluiten om het rampenplan aan te laten passen of geheel opnieuw te laten uitwerken, dit op kosten van de betrokken gemeente. Op initiatief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben provincies in 2002 tweemaal gegevens aangeleverd met betrekking tot de actualiteit van rampenplannen. Deze gegevens zijn gebundeld in rapportages (de zwarte lijst) en zijn aangeboden aan de Tweede Kamer. De eerste rapportage met peildatum 1 februari 2002 had als resultaat dat 87% van alle gemeenten een rampenplan had dat voldeed aan de Wet rampen en zware ongevallen én actueel was. In de rapportage met peildatum 1 augustus 2002 was dit percentage, mede door de aandacht in de media, gestegen tot 98%. Deze rapportages zullen in ieder geval worden gecontinueerd tot dat de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding in werking treedt. Dan zal de informatievoorziening met behulp van de bestuurlijke rapportages en de rapportages van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid naar aanleiding van de periodieke algemene doorlichting worden gerealiseerd. In de komende rapportages zal de nadruk vooral liggen op de kwaliteit van de planvorming.

Zoals aan het begin van paragraaf 1 is aangegeven, vormt adequate planvorming de basis voor een goede rampenbestrijding. Door het proces van planvorming worden gemeenten en regio's gedwongen na te denken over de mogelijke risico's in de eigen omgeving en hoe daar mee om te gaan. Hierbij staat de procesgedachte centraal, de aandacht is gericht op taken en bevoegdheden van organisaties en niet op bepaalde typen rampen. Door planvorming wordt het bewustzijn voor het voorkomen en beperken van risico's vergroot. Hierdoor kan juist beter pro-actief en preventief worden opgetreden en kan flexibel worden opgetreden, immers allerlei

scenario's zijn doordacht. De kwaliteit van de rampbestrijdingsorganisatie als geheel neemt daardoor toe. Ook heb ik hiervoor opgemerkt dat met de introductie van de nieuwe planvormen, enkele bestaande plannen en monitors komen te vervallen. Dit nuanceert het beeld dat regio's in de toekomst alleen op de totstandbrenging van plannen gefixeerd zal raken. De leden van de SGP-fractie waarschuwen voor het gevaar dat teveel het accent wordt gelegd op leerervaringen van ongevallen in het verleden. Leren bestaat voor een groot deel uit evalueren. Inderdaad moet daarbij voorkomen worden dat men zich niet alleen voorbereid op de rampen die reeds hebben plaatsgevonden. De systematiek van de planvorming is er op gericht dat te voorkomen en juist te stimuleren dat een brede oriëntatie op de aanwezige risico's ontstaat.

Op het moment dat het onderhavige wetsvoorstel in procedure werd gebracht, was er nog onvoldoende draagvlak om de risicokaart, zoals door de leden van de GroenLinks- en SGP-fractie bepleit wettelijk te verankeren. Inmiddels is het overleg met de provincies en gemeenten en de operationele invulling van de risicokaart zover gevorderd, dat het wel mogelijk is deze kaarten een wettelijke verankering te geven. De bijgaande nota van wijziging voorziet hierin. Voor een uitgebreide toelichting over de introductie van de risicokaarten wordt naar de toelichting bij deze nota van wijziging verwezen. Uitgangspunt is dat er digitale provinciale risicokaarten worden vervaardigd, waarvan kaarten van gemeentelijke gebieden deel uitmaken. Zowel op de provinciale als de gemeentelijke kaarten kunnen transportroutes worden aangegeven, waarlangs gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Hierbij worden ook de transportroutes voor het chloorvervoer per rail meegenomen. Dat zelfde geldt ook voor aanvliegroutes in de nabijheid van luchthavens. De rijksoverheid kan in een centrale website alle provinciale digitale kaarten toegankelijk maken. Voor het overige verwijs ik naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Het beheersplan zal, in tegenstelling tot de veronderstelling van de leden van de fractie van de ChristenUnie, niet door de gemeentebesturen maar door het bestuur van de regionale brandweer, in overeenstemming met het bestuur van de GHOR-regio en het regionaal college (voor de politie) worden vastgesteld. De door deze leden aangehaalde opmerking van de Raad van State had betrekking op de systematiek waarop in het aan die raad voorgelegd wetsvoorstel de bevoegdheid tot het vaststellen van het beheersplan door de gemeente aan de regio verplicht moest worden overgedragen. Naar de mening van de Raad van State sloot de voorgestelde wettekst niet goed aan bij artikel 10 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Naar aanleiding van deze opmerkingen is het wetsontwerp aangepast. Voor een toelichting wordt verwezen naar onderdeel 5 van het nader rapport.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de voorgestelde verbetering van het planmatig werken kennelijk is ingegeven doordat er in het verleden onvoldoende planmatig werd gewerkt, maar ook dat bestaande plannen in het geheel niet of slechts gebrekkig werden uitgevoerd en afspraken niet altijd werden nagekomen. In het verleden was er wel aandacht voor planvorming maar kreeg dit niet de juiste prioriteit. De prioriteit voor een gedegen planvorming is thans bijgesteld en heeft nu als basis een door elke gemeente uit te voeren risico-inventarisatie. Na vaststelling van een rampenplan wordt dit getoetst door de provincies, waarbij de provincie de mogelijkheid heeft het rampenplan te wijzigen of geheel opnieuw uit te laten werken op kosten van de desbetreffende gemeente. De voorgestelde aanvullingen op het planstelsel bevatten stimulansen om de wettelijke verplichtingen beter na te komen dan in het verleden het geval was. Er is sprake van een concretisering en uitbreiding van wettelijke verplichtingen in het kader van de planvorming die betere

aanknopingspunten bieden om te toetsen of de met de planvorming beoogde doelen worden gerealiseerd.

In het gezamenlijk door de provincies ontwikkelde toetsingskader wordt aandacht besteed aan de plaats van kerken en geestelijke verzorging in de rampenplannen. Het rampenplan (en het daarop betrekking hebbende toetsingskader) heeft immers ook betrekking op het proces nazorg. Dit proces is zeer breed en omvat ook de zogenaamde psychosociale nazorg. De laatste jaren is er veel aandacht geweest voor het proces nazorg. Naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam is de opbouw van een één-loket functie, waar vrijwel alle nazorg binnen een gemeente na een ramp gecoördineerd wordt, omschreven in een Handreiking Informatie- en Adviescentrum na rampen (IAC). Gemeenten kunnen met deze handreiking een betere invulling geven aan het proces nazorg in hun rampenplan. Deze handreiking is in juni 2002 door mij aan alle gemeenten aangeboden met het dringende verzoek om een en ander binnen een jaar in het rampenplan op te nemen. Om de psychosociale nazorg beter in rampenplannen te verankeren worden diverse initiatieven in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ondernomen. Een bijzondere rol is weggelegd voor de stichting Impact die tot doel heeft om kwalitatief hoogwaardige en adequaat georganiseerde psychosociale zorg na rampen te bevorderen. Deze stichting zal nader inventariseren welke rol kerken, geestelijke verzorging, het Humanistisch Verbond en andere diensten en organisaties kunnen spelen op dit vlak van nazorg. Ik onderschrijf met de leden van de SGP-fractie dat deze instanties een belangrijke functie in de nazorg kunnen hebben.

In reactie op de vraag van de SGP-fractieleden of het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur, waarin het toetsingskader zal worden vastgelegd, tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel aan de Tweede Kamer kan worden voorgelegd, kan ik meedelen dat het concept van het toetsingskader naar verwachting pas rond de zomerperiode voldoende rijp zal zijn om in procedure te brengen. De criteria die thans worden ontwikkeld door de provincies zullen eerst nog moeten worden besproken met vertegenwoordigers van andere bij de rampenbestrijding betrokken organisaties. Desgewenst zal ik de Kamer hierover zodra het concept-besluit gereed en afgestemd is graag informeren.

4. Het toezicht op de rampenbestrijding

Vele vragen van de verschillende fracties over het toezicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding, heb ik in de inleiding van deze nota bij de bespreking van het advies van de VNG-commissie Brouwer beantwoord. Voor zover van toepassing verwijs ik daar naar.

Ik ben van mening dat het onderscheid tussen toezicht en kwaliteitszorg, waar de leden van de CDA-fractie in het verslag bij stil staan, voldoende in het voorstel tot uitdrukking komt. Kwaliteitszorg is een verantwoordelijkheid van een organisatie zelf, in dit geval van de regionale brandweer. Toezicht is een taak van andere instanties, in dit geval van de provincie en van het rijk. De kwaliteitscyclus van de regionale brandweer ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding is hiervoor in paragraaf 2 beschreven. Deze cyclus is vastgelegd in het voorgestelde artikel 5 van de wet rampen en zware ongevallen. Het toezicht dat de provincie uitvoert is vastgelegd in de voorgestelde artikelen 9 en 10. De rol van het rijk is tweeledig. Enerzijds verzamel ik informatie over de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de rampenbestrijding door de bestuurlijke rapportage zoals beschreven in het wetsvoorstel. Anderzijds voert de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid vierjaarlijks een algemene

doorlichting uit met betrekking tot de voorbereiding van de rampenbestrijding en rapporteert daarover aan mij.

De leden van de CDA-fractie zetten vraagtekens bij de inzet van twee bestuursorganen op provinciaal niveau, te weten het college van gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin. Als leidraad voor de voorgestelde verdeling van de bevoegdheden binnen de provincie heeft de in de wet rampen en zware ongevallen bestaande bevoegdhedenverdeling als uitgangspunt gegolden. Dat betekent dat in beginsel besluiten van eenhoofdige organen worden getoetst door eenhoofdige organen en dat besluiten van meerhoofdige organen worden getoetst door meerhoofdige organen. Voor de rampenbestrijding geldt dat tijdens een ramp het van belang is dat snelle en efficiënte besluitvorming plaatsvindt. In dat geval is een eenhoofdige bestuursorgaan het meest aangewezen. Wat betreft de fasen daarvoor (proactie, preventie en voorbereiding op de rampenbestrijding) staat de integrale benadering van veiligheid voorop. In dat verband is besluitvorming in een breder samengesteld meerhoofdige bestuursorgaan meer aangewezen. Slagvaardigheid van besluitvorming is onder alle omstandigheden wenselijk, maar ten aanzien van de *voorbereiding* van de rampenbestrijding speelt het tijdsaspect in veel mindere mate. Een door alle betrokkenen gedragen, multidisciplinaire besluitvorming is in het kader van de voorbereiding juist een belangrijk aspect. Het betrekken van alle relevante gezichtspunten en belangen in een multidisciplinair college kost weliswaar tijd, maar die tijd wordt «terugverdiend» bij de uitvoering van het vastgestelde beleid. Het beheersplan dient er toe om de multidisciplinaire samenwerking tussen brandweer, politie en geneeskundige hulpverleningsdiensten en andere betrokken gemeentelijke diensten te verbeteren. Ook dient het beheersplan de onderlinge afstemming van de schakels van de veiligheidsketen te bevorderen. Daarbij wordt met name gedacht aan de afstemming met het beleid in het kader van het voorkomen en beperken van rampen (proactie/preventie)¹. Dit beleid is met name van belang voor de vaststelling van het hulpaanbod en de vaststelling van de risico's die niet kunnen worden afgedekt door de organisatie van de rampenbestrijding (het zogenaamde restrisico). Dit raakt nauw aan aspecten van bijv. het milieubeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid. Op deze terreinen hebben gedeputeerde staten op grond van de desbetreffende wetgeving (Wet milieubeheer, Wet op de ruimtelijke ordening en Woningwet) bevoegdheden ten aanzien van het gemeentelijke vergunningenbeleid. Het beleid op deze terreinen beïnvloedt direct de veiligheidssituatie in de regio's en in de provincie waarin deze regio's zijn gelegen. Daarmee hebben gedeputeerde staten een goed beeld van de in de provincie aanwezige risico's. Bewuste keuzes ten aanzien van het veiligheidsniveau en de afstemming van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de organisatie van de rampenbestrijding daarop is één van de pijlers van het beheersplan. De integrale benadering van de voorbereiding van de rampenbestrijding vergt dat de plannen niet alleen integraal tot stand komen, maar ook dat zij integraal worden getoetst.

De toetsing van het beheersplan past ook goed bij de bevoegdheden die gedeputeerde staten hebben ten aanzien van regionale samenwerkingsverbanden in het algemeen. Zo toetsen zij de gemeenschappelijke regelingen daarvan (artikel 36 WGR), kunnen gemeenten aanwijzen om een gemeenschappelijke regeling te treffen (artikel 99 WGR), kunnen gemeenschappelijke regelingen opleggen (artikel 100 WGR), beslechten geschillen tussen de deelnemende gemeenten over (de uitvoering van) gemeenschappelijke regelingen (artikel 28 WGR) en hebben bevoegdheden om aan het regionale bestuur een aanwijzing te geven omtrent de uitvoering van een krachtens een regeling toegekende bevoegdheid of taak en kunnen zelfs zelf deze bevoegdheid of taak (doen) uitoefenen (artikelen 103g en 103h WGR). De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde rol

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

van het college van gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin is daarmee voorwerp van uitgebreid onderzoek geweest en de keuze daaromtrent is weloverwogen genomen.

De keuze voor landelijk in een algemene maatregel van bestuur vastgelegde toetsingscriteria is gelegen in de uitdrukkelijke wens van de provincies hiertoe. Het belang van een landelijk uniform toetsingskader wordt door alle betrokkenen onderschreven, bij het IPO leefde echter de wens deze landelijk in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Het kabinet is daarmee akkoord gegaan onder de voorwaarde dat de provincies zelf de betreffende toetsingscriteria zouden ontwikkelen. De toetsingscriteria zijn dus niet landelijk ontwikkeld, deze komen uit de provincies zelf, doch worden slechts landelijk uniform vastgesteld. Op de rol van de provincie in het toezicht is hiervoor reeds ingegaan.

Het college van gedeputeerde staten krijgt het gemeentelijke rampenplan en het regionale beheersplan met de organisatieplannen ter toetsing voorgelegd. De commissaris van de Koningin beoordeelt de gemeentelijke rampbestrijdingsplannen. Dit is een toets op volledigheid, juistheid en actualiteit van de inhoud van de plannen, interne consistentie en samenhang tussen de verschillende plannen. De provincie kan in beginsel niet treden in de door de gemeente of regio gemaakte beleidskeuzen. Deze verantwoordelijkheid zal binnen het provinciale ambtelijke apparaat bij dezelfde mensen berusten. Op grond van de jaarlijkse bestuurlijke rapportage die aan de commissaris van de Koningin wordt uitgebracht, kan hij tot de conclusie komen dat de in het beheersplan en de organisatieplannen opgenomen maatregelen, activiteiten en oefeningen niet of niet voortvarend genoeg worden opgepakt. In dat geval geeft het voorgestelde artikel 10 van de Wet rampen en zware ongevallen hem de bevoegdheid om het bestuur van de regionale brandweer aanwijzingen te geven ter bevordering van de uitvoering van die maatregelen, activiteiten en oefeningen. In sommige gevallen zal het regionale bestuur afhankelijk zijn van de inspanningen van de deelnemende gemeenten. In dat geval kan het regionale bestuur, om aan de aanwijzing van de commissaris van de Koningin gevolg te geven, gebruik maken van haar bevoegdheid op grond van artikel 10a, tweede lid, Wgr, om besluiten van het regiobestuur daadwerkelijk uit te (laten) voeren.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben verder enkele vragen gesteld over de mogelijkheden om gemeenten onder een vorm van curatele te stellen, indien zij nalaten rampenplannen en rampbestrijdingsplannen vast te stellen, deze actueel te houden of deze te beoefenen. In dat licht vragen zij naar de relatie met de taakverwaarlozingsbepaling uit artikel 124 Gemeentewet. In het verleden hebben we kunnen constateren dat niet alle gemeenten over een rampenplan en rampbestrijdingsplannen beschikten, laat staan dat deze voldoende actueel waren. Op dat punt hebben we in de afgelopen jaren een flinke slag gemaakt. De commissarissen van de Koningin hebben aangegeven behoefte te hebben aan een specifieke bepaling in de Wet rampen en zware ongevallen die hen de bevoegdheid geeft om de burgemeester te verplichten een rampbestrijdingsplan vast te stellen¹. De taakverwaarlozingsregeling van artikel 124 Gemeentewet kan in uitzonderlijke situaties formeel gezien weliswaar van toepassing zijn, maar is een te zwaar middel om regelmatig te hanteren. De aard van de situatie- en objectgerichte rampbestrijdingsplannen vergt naar hun mening de mogelijkheid om in een eerder stadium te kunnen ingrijpen. Een nadere sturingsmogelijkheid met betrekking tot de vaststelling van rampbestrijdingsplannen wordt wenselijk geacht². Ook de commissarissen van de Koningin hebben aangegeven behoefte te hebben aan een extra bevoegdheid om de burgemeester te kunnen verplichten een rampbestrijdingsplan vast te stellen³.

¹ Brief van de commissaris van de Koningin van de provincie Noord-Brabant, d.d. 13 juli 2001, notitie «veiligheid en handhaving, aanscherping positie commissaris van de Koningin als bestuursorgaan», kenmerk 768 455.

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

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

Het voorstel om in het rampenplan het beleid ten aanzien van rampbestrijdingsplannen en een overzicht van de situaties waarvoor een rampbestrijdingsplan moet zijn of worden vastgesteld door de burgemeester, geeft inzicht aan gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten toetsen immers het rampenplan en daarmee het beleid ten aanzien van rampbestrijdingsplannen en een overzicht van de situaties waarvoor een rampbestrijdingsplan moet zijn of worden vastgesteld. Indien zij van mening zijn dat voor een bepaalde situatie een rampbestrijdingsplan zou moeten worden vastgesteld, maar het rampenplan daarin niet voorziet, kunnen zij ter zake een aanwijzing tot wijziging geven. Indien de commissaris van de Koningin vervolgens constateert dat de vaststelling van een bepaald rampbestrijdingsplan uitblijft, kan hij de burgemeester daarop aanspreken en zelfs tot vaststelling van het rampbestrijdingsplan voor en op kosten van de burgemeester overgaan. Met deze constructie zoals die reeds in het wetsontwerp is opgenomen wordt aan de wensen van de leden van de GroenLinks-fractie voldaan.

5 Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe de problemen met de afstemming van de geneeskundige diensten op de politie en brandweerfuncties met dit wetsvoorstel worden ondervangen. De basis hiervoor is het regionale beheersplan. Het beheersplan is een multidisciplinair plan. Niet alleen is de inhoud multidisciplinair van aard, maar ook de totstandkoming en de goedkeuring legt de nadruk op afstemming en integratie, kortom multidisciplinaire samenwerking. Verder zijn of worden alle andere verplichte planfiguren (waaronder rampenplan en rampenbestrijdingsplan) in relatie gebracht met het beheersplan. Door het permanente toezicht van de provincie en de inspectie OOV wordt hierop toegezien. Het kabinet probeert gemeenten, regio's en provincies zoveel mogelijk te ondersteunen (ook financieel) om aan het voorgaande een goede invulling te geven, zodat voorwaarden worden geschapen voor een optimalisatie van de rampbestrijdingsorganisatie.

De leden van de SP-fractie constateren dat ziekenhuizen en gemeenten onvoldoende oefenen met hun rampenplannen. Kennelijk doelen zij hier op het beoefenen van het rampenopvangplan (en niet het rampenplan). Als het zou gaan om het beoefenen van het rampenplan dan gaat het om meer dan de verantwoordelijkheid van een zorginstelling. Zowel het bestaande artikel 4 van de Wghr als het nieuwe artikel 7 van de Wghor, verplichten onder meer ziekenhuizen om de nodige maatregelen te treffen met het oog op de voorbereiding van hun optreden in het kader van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen. Hieronder is ook te verstaan dat het optreden door deze instanties moet worden beoefend. Het is mijn streven dat in het multidisciplinaire oefenprogramma, zoals dat in het beheersplan wordt opgenomen, ook deze geneeskundige hulpverleningsdiensten actief participeren. De wet en het wetsvoorstel laat daarover geen onduidelijkheid bestaan. De feitelijke deelname aan oefeningen kan niet met aanvullende wettelijke bepalingen worden afgedwongen.

6. De rampenbestrijdingsketen

De Wet Rampen en Zware Ongevallen schrijft voor dat gemeenten een centrale rol spelen bij de bestrijding van een ramp in Nederland en ook de verantwoordelijkheid voor voorlichting en informatieverstrekking op dit terrein dragen. In het Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen (BIR) zijn de verplichtingen voor de gemeenten nader uitgewerkt, zowel voor de preventieve als de repressieve fase. De meeste gemeenten geven een lage prioriteit aan informatie en voorlichtingsactiviteiten. De

jaarlijkse voorlichting bij rampen (voramp) campagne is meestal het enige moment waarop de burger geconfronteerd wordt met het feit dat er iets kan gebeuren en welke acties dan ondernomen moeten worden. Ik deel de opvatting van de leden van de SP-fractie dat informatieverstrekking aan burgers meer aandacht verdient. Gemeenten zullen daarom in de toekomst meer inspanningen moeten leveren om burgers te informeren over risico's in hun woon- of leefomgeving en over wat zij moeten doen als er iets gebeurt. Elke gemeente dient verplicht een risico-inventarisatie op te stellen. Ter ondersteuning daarvan ontwerpt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een model voor een risicokaart. De risicokaart zal via het internet openbaar worden gemaakt en derhalve toegankelijk zijn voor de burger. Gemeenten worden gestimuleerd deze risicokaart te gebruiken bij de communicatie over risico's in de woon- en leefomgeving van burgers. De risicokaart vloeit voort uit het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de Vuurwerkrampe (Commissie Oosting – actiepunt 37). De risicokaart is één van de middelen die het rijk ontwikkelt om gemeenten te ondersteunen op het terrein van risicocommunicatie. De burger heeft zelf een eigen verantwoordelijkheid om informatie die via diverse gemeentelijke en provinciale kanalen beschikbaar is op te vragen. Dit geldt zeker voor het handelen van de burger nadat zij kennis heeft genomen van deze informatie.

Het multidisciplinair oefenen is een cruciaal onderdeel van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Wil de rampenbestrijding geen papieren tijger worden dan is oefenen in multidisciplinair verband zowel op bestuurlijk niveau als op het niveau van de samenwerking tussen diverse operationele diensten van wezenlijk belang. Het feitelijk oefenen van eenheden in grotere verbanden is in Nederland beperkt mogelijk op oefenterreinen die daar speciaal voor zijn ingericht. Regio's kunnen dergelijke oefeningen echter ook buiten die oefenterreinen houden. Deze oefeningen zijn de verantwoordelijkheid van deze regiobesturen. In de planvorming en het toezicht dat daarop wordt gehouden zijn deze oefeningen een belangrijk onderdeel. De bijdragen die de regio's op grond van het Interim-Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen ontvangen zijn mede bedoeld om het multidisciplinaire oefenen te bekostigen. Van rijkswege wordt het multidisciplinair oefenen overeenkomstig de wens van de leden van de fractie van de ChristenUnie op verschillende manieren ondersteund. De leidraad multidisciplinair oefenen en de resultaten uit het project effectief oefenen moet de regio's ondersteunen om effectief en efficiënt te laten oefenen. Wel blijven multidisciplinaire oefeningen mogelijk in de regio's zelf op die plaatsen waar de burger er zo min mogelijk overlast van heeft. Dit soort oefeningen zijn lokaal en regionaal te organiseren. Overigens zal in toenemende mate het multidisciplinair oefenen van rampenstaven met behulp van computerondersteunde oefenmethodieken invoering krijgen. Hierbij is te denken aan de introductie van het Emergo Train System (eerste trainingscentrum van drie te openen begin 2003 waarop nog twee centra in 2003/2004) en de invoering van de IDM-trainer in de loop van 2004 (interactive disaster management). Dit soort initiatieven zal door mij zo veel als mogelijk worden ondersteund.

Tijdens het Algemeen Overleg op 10 december 2002 heb ik u een brief toegezegd over het multidisciplinair oefenen¹. Deze brief zult u op korte termijn ontvangen, zodat u daarover separaat wordt geïnformeerd.

De motie van het kamerlid Slob c.s.² waarnaar de leden van de ChristenUnie in het verslag verwijzen is in tegenstelling tot de veronderstelling van deze leden wel in het wetsontwerp verwerkt. Ik verwijs daarvoor naar het voorgestelde artikel 3 van de Wet rampen en zware ongevallen. In dat artikel wordt psychosociale nazorg toegevoegd als nieuw onderdeel van het gemeentelijke rampenplan. In de memorie van toelichting is daarom

¹ Kamerstukken II 2002/03, 26 956 en 27 575, nr. 13.

² Kamerstukken II 2001/02, 27 575, nr. 14.

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

7 Financiële aspecten

De leden van de SP-, de GroenLinks- en de SGP-fractie hebben enkele vragen gesteld aangaande de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, vloeien uit het wetsvoorstel met name nieuwe taken en verantwoordelijkheden voort voor de regio's en de provincies. Voor gemeenten verandert er nauwelijks iets in de taken en verantwoordelijkheden zodat een financiële compensatie niet aan de orde is. Voor de regio's en provincies is voorzien in aanvullende structurele bijdragen. Aangezien het wetsvoorstel een weerslag is van reeds lopende projecten, zijn deze financiële middelen reeds in voorgaande jaren aan de regio's en provincies ter beschikking gesteld. In hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting is aangegeven dat de taakverzwaring bij de regio's en de provincies erin is gelegen dat het beheersplan en het organisatieplan worden geïntroduceerd alsmede het toezicht daarop door de provincie. Nieuw is verder de bestuurlijke rapportage. Deze plannen, rapportages en toezicht zullen met name een administratieve taakverzwaring tot gevolg hebben. De daaruit voortvloeiende kosten bestaan dan ook in hoofdzaak uit personeelskosten. De taakverzwaring voor de regio's bestaat uit twee onderdelen, namelijk de plicht tot het samenstellen van het regionale beheersplan en van de organisatieplannen voor iedere discipline werkzaam in de rampenbestrijding. In veel gevallen zijn dit taken die, zij het soms onder andere vlag, vaak al werden uitgevoerd. Voor de provincie bestaat de nieuwe taak uit een intensivering van het toezicht op de lokale en regionale voorbereiding op de rampenbestrijding. Dit gaat aanzienlijk verder dan de toetsende rol die de provincies hadden ten aanzien van de gemeentelijke rampenplannen.

De onderbouwing dat de aan de regio's beschikbaar gestelde middelen (38,57 miljoen euro naar aanleiding van de beleidsnota rampenbestrijding en 27,68 miljoen euro structureel naar aanleiding van Enschede/Volendam) voldoende zijn voor de uitvoering van de uit het wetsvoorstel voortvloeiende taken is gestoeld op het rapport van onderzoekscombinatie Berenschot, COT en Cebeon met als titel «Zicht op voortgang. Vooruitgang in zicht», dat bij brief van 12 februari 2002 is aangeboden aan de Tweede Kamer². Het onderhavige wetsvoorstel kent voor de regio's geen andere eisen dan die reeds uit de lopende projecten naar aanleiding van de actieplannen voor Enschede en Volendam voortvloeiden. Dat het wetsvoorstel voor de provincies volgens de leden van de GroenLinks-fractie zou moeten leiden tot een uitbreiding met 200 formatieplaatsen betwist ik. De aanvullende taken van de provincie zijn slechts gelegen in het toezicht op regionale plannen (gemeentelijke plannen werden reeds door de provincie beoordeeld), de beoordeling van de bestuurlijke rapportage van de regio en het opstellen van een bestuurlijke rapportage voor het Rijk. De hiervoor beschikbare gestelde middelen (2,268 miljoen euro structureel) zijn voldoende voor gemiddeld drie fte's per provincie. Dat is ruimschoots voldoende voor het eenmaal per vier jaar beoordelen van gemiddeld twee beheersplannen en vier organisatie-

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 644, nr. 3, p. 41.

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

plannen (25 regio's op 12 provincies) en het jaarlijks beoordelen en uitbrengen van één bestuurlijke rapportage.

Zoals hiervoor opgemerkt hebben de provincies nu al een toetsende maar ook coördinerende rol ten aanzien van de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. Mede voor dit doel is in het kader van de decentralisatie-impuls in 1993 structureel geld overgeheveld naar het Provinciefonds. Hoe en in welke omvang de provincies die taken uitvoeren, is hun eigen verantwoordelijkheid. De genoemde taakverzwaring als gevolg van de invoering van het toezicht moet gezien worden als een uitbreiding van het reeds aanwezige apparaat. Daarvoor is de tegemoetkoming bedoeld.

Voor een tegemoetkoming in de aanloop- en frictiekosten van de territoriale congruentie is tot 2003 3,5 miljoen euro ter beschikking gesteld. De tegemoetkoming is primair bedoeld voor de aan de opnieuw in te richten regio's deelnemende gemeenten. Belangrijke beweegredenen komen tot een congruente indeling van hulpverleningsregio's is een betere onderlinge samenwerking van de hulpverleningsdiensten en daarmee een slagvaardiger optreden. Het veronderstelde neveneffect van territoriale congruentie, maar niet de aanzet ertoe, was een mogelijke efficiencywinst als gevolg van schaalvergroting. Een onderzoek, dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd, voorafgaande aan het proces van regionale herindeling, heeft aangetoond dat de schaalvergroting op termijn mogelijk leidt tot een efficiencywinst. Momenteel zijn er (nog) geen gegevens beschikbaar waar uit blijkt of deze efficiencyvoordelen reeds worden behaald.

8. Artikelen

Artikel II, onderdelen B en D

Artikel 3 Wrzo

In reactie op de vraag van de leden van de SGP-fractie over de vermeende incongruentie tussen de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen ten aanzien van de psychosociale zorg, merk ik op dat de psychosociale zorg geen onderdeel is van de directe curatieve zorg op een rampterrein zelf, maar dient te worden gezien als onderdeel van de nazorg die door de gemeenschappelijke geneeskundige dienst en andere binnen een gemeente opererende instanties (waaronder bijvoorbeeld ook huisartsen) wordt verzorgd. Psychosociale hulpverlening wordt dan ook niet als een taak van de GHOR-regio gezien, maar in eerste instantie als een gemeentelijke taak (zie ook artikel 2, tweede lid, onder f, van de gewijzigde Wet collectieve preventie volksgezondheid)¹. Om die reden is de psychosociale nazorg opgenomen als onderdeel van het rampenplan. Het college van burgemeester en wethouders maakt over de uitvoering van deze taak onder meer afspraken met de GGD. Ik verwijs ook naar de opmerkingen in paragraaf 6 over de uitvoering van de motie van het kamerlid Slob c.s.

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

¹ Stb. 2002, 468.