

Vergaderjaar 2000–2001

27 795

Voorbereiding rampenbestrijding

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4.3	Realisatie beleid	32
			4.3.1	Opleidingen	32
1	Inleiding	10	4.3.2	Oefeningen	33
1.1	Onderwerp	10	4.4	Conclusies	34
1.2	Onderzoek Rekenkamer	11	4.5	Reactie bewindspersonen van BZK	34
1.3	Reactie bewindspersonen van BZK	12			
			5	Toezicht	36
2	Organisatie	13	5.1	Inleiding	36
2.1	Inleiding	13	5.2	Organisatie	36
2.2	Verantwoordelijke organen en diensten	13	5.3	Risico-inventarisatie en planvorming	37
2.2.1	Bestuurlijk niveau	13	5.3.1	Toezicht	37
2.2.2	Operationeel niveau	15	5.3.2	Toetsing van rampenplannen	37
2.3	Beleid Ministerie van BZK	17	5.3.3	Toetsing van rampbestrijdingsplannen	38
2.3.1	Opbouw rampenbestrijdingsorganisatie	17	5.3.4	Informatievoorziening	38
2.3.2	Samenwerking	19	5.4	Opleiden en oefenen	39
2.4	Realisatie beleidsinitiatieven	20	5.5	Inspectie Brandweezorg en Rampen- bestrijding	40
2.4.1	Opzet rampenbestrijdingsorganisatie	20	5.6	Conclusies	41
2.4.2	Samenwerking	20	5.7	Reactie bewindspersonen van BZK	42
2.5	Conclusies	21			
2.6	Reactie bewindspersonen van BZK	22	6	Slotbeschouwing	43
3	Risico's en planvorming	23	6.1	Conclusies en aanbevelingen	43
3.1	Inleiding	23	6.2	Reactie bewindspersonen van BZK	45
3.2	Beleid Ministerie van BZK	23	6.3	Nawoord Rekenkamer	46
3.2.1	Risico-inventarisaties	23			
3.2.2	Planvorming	23	7	Overige reacties	47
3.3	Realisatie beleid Ministerie van BZK	24	7.1	Inleiding	47
3.3.1	Risico's	24	7.2	Interprovinciaal Overleg	47
3.3.2	Planvorming	25	7.2.1	Reactie	47
3.3.3	Rampbestrijdingsplannen	27	7.2.2	Nawoord Rekenkamer op reactie Interpro- vinciaal Overleg	47
3.4	Conclusies	29	7.3	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	48
3.5	Reactie bewindspersonen van BZK	30	7.3.1	Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten	48
4	Opleiden en oefenen	31	7.3.2	Nawoord Rekenkamer op reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten	48
4.1	Inleiding	31			
4.2	Beleid Ministerie van BZK	31	Bijlage 1	Financiering rampenbestrijdingsorganisatie	49
4.2.1	Opleidingen	31	Bijlage 2	Afkortingen	50
4.2.2	Oefeningen	31			

SAMENVATTING

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe de minister respectievelijk staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) uitvoering hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie in Nederland. Deze verantwoordelijkheid is nader uitgewerkt in de Brandweerwet 1985 (Stb. 1985 nr. 87), de Wet rampen en zware ongevallen (Stb. 1985, nr. 88) en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen (Stb. 1991, nr. 653).

De rampenbestrijding bestaat uit vijf schakels: pro-actie (maatregelen om risico's te voorkomen), preventie (maatregelen die de kans op een ramp minimaliseren), preparatie (risico-inventarisatie en -analyse, planvorming, oefening en opleiding hulpverleners), repressie (daadwerkelijke bestrijding) en nazorg.

Het onderzoek van de Rekenkamer betrof de schakel preparatie en concentreert zich dus op risico-inventarisatie en -analyse, planvorming, oefening en opleiding.

Om inzicht te krijgen in mogelijke knelpunten analyseerde de Rekenkamer het beleid van de minister van BZK ten aanzien van rampenbestrijding. Om inzicht te krijgen in de praktijk van de rampenbestrijding en het toezicht daarop hield de Rekenkamer een – voor Nederland representatieve – enquête onder betrokkenen bij de rampenbestrijding bij 211 van de 537 gemeenten, 28 van de 37 brandweerregio's en bij de 12 provincies. Daarnaast zijn er diepte-interviews gehouden met betrokkenen.

Het onderzoek werd in maart 1999 aangekondigd in het Onderzoeksprogramma 2000 van de Rekenkamer en had de brede invalshoek van een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie in Nederland. Het onderzoek was niet ingegeven door of gericht op een van de recente ernstige rampen in ons land.

In 1975 initieerde het toenmalige kabinet het opzetten van een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie die het hoofd zou moeten kunnen bieden aan de risico's die de samenleving zouden kunnen bedreigen. De primaire verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding zou voor een belangrijk deel op decentraal niveau, bij de gemeenten worden ondergebracht. De rijksoverheid zou, vanuit haar medeverantwoordelijkheid, eisen moeten stellen aan de organisatie en hulpverlening. Vanaf dat jaar hebben de verantwoordelijke bewindspersonen van BZK in opeenvolgende nota's en rapportages aangegeven hoe de kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie zou moeten worden verbeterd. De ministers namen de afgelopen jaren verschillende initiatieven voor de totstandkoming van een rampenbestrijdingsorganisatie. De realisatie daarvan is nog niet voltooid. De Rekenkamer constateert dat de samenwerking tussen de verschillende diensten (brandweer, politie, geneeskundige hulpverleningsinstanties) moeizaam tot stand komt, ondanks pogingen van de minister deze te verbeteren. De rampenbestrijdingsorganisatie functioneert dan ook niet als één samenhangende organisatie. Daardoor is de bestrijding van eventuele rampen en zware ongevallen niet voldoende gewaarborgd. Het ministerie heeft gemeenten en regio's niet voldoende gestimuleerd en aangestuurd om te komen tot een meer gecoördineerde en planmatige aanpak van de voorbereiding op de rampenbestrijding en de totstandkoming van een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie.

Voor een goed voorbereide rampenbestrijdingsorganisatie is een inventarisatie van potentiële rampen en zware ongevallen in een gemeente of regio van belang. Op basis van deze risico-inventarisatie kan door middel van een risicoanalyse het vereiste zorgniveau worden bepaald en een rampenplan worden opgesteld.

De Rekenkamer concludeert dat de minister van BZK nog te weinig resultaten heeft geboekt bij zijn streven een structureel en systematisch risicobeleid te realiseren en dat de planvorming moeizaam is verlopen. Mede hierdoor is, zowel op het niveau van de gemeenten en de provincies, als ook op het niveau van de Rijksoverheid, nog steeds sprake van onvoldoende inzicht in de risico's. Pas in 1996, elf jaar nadat zij daartoe via de inwerkingtreding van de (toenmalige) Rampenwet werden verplicht, beschikten alle gemeenten over een rampenplan. Aan deze rampenplannen ligt slechts bij tweederde van de gemeenten een risico-inventarisatie en bij nog geen kwart van de gemeenten ook een risicoanalyse ten grondslag.

Gemeenten onderkennen risico's van rampen wel, maar hebben voor weinig mogelijke rampen een rampbestrijdingsplan opgesteld. Zowel rampenplannen als rampbestrijdingsplannen zijn vaak niet actueel. Gemeenten geven zelf aan dat de opbouw van de gemeentelijke en regionale rampenbestrijdingsorganisatie niet voldoende afgestemd is op de aanwezige risico's. Wel acht circa 80% van de gemeenten zichzelf, al dan niet met behulp van de brandweerregio, in staat om mogelijke rampen en zware ongevallen te kunnen bestrijden.

De verschillende deelnemers aan de rampenbestrijdingsorganisatie zijn nog niet voldoende opgeleid. Dat komt voornamelijk door een geringe bereidheid tot en het ontbreken van een verplichting deel te nemen aan het (herijkt) opleidingsaanbod.

Daarnaast wordt er te weinig geoefend – met name multidisciplinair. Ziekenhuizen oefenen uit kostenoverwegingen over het algemeen niet mee. De kwaliteit van de oefeningen wordt noch beoordeeld, noch vastgelegd. Hierdoor bestaat onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie.

Initiatieven die de minister van BZK heeft genomen om oefenen te stimuleren, hebben nog niet geleid tot het gewenste resultaat.

De minister van BZK is systeemverantwoordelijk voor de rampenbestrijdingsorganisatie en moet daarom inzicht hebben in het functioneren ervan. Hij kan daartoe gebruik maken van de informatie die hij krijgt via het toezicht dat de provincies uitoefenen. Op basis van deze informatie kan de minister zijn eigen beleid evalueren en zo nodig bijstellen, dan wel gebruiken bij het aanspreken van de diverse betrokkenen op hun eigen verantwoordelijkheden.

De Rekenkamer concludeert dat de minister niet beschikt over voldoende gestructureerde informatie en dat hij de bestaande knelpunten niet goed genoeg kent om zijn beleid tijdig en op de juiste punten te kunnen bijsturen. Hierdoor kan de minister zijn systeemverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie niet volledig waarmaken.

De minister heeft niet duidelijk geformuleerd aan welke informatie hij behoefte heeft en door wie en wanneer deze moet worden aangeleverd. De minister heeft hierdoor onvoldoende inzicht in de mate waarin de provincies en gemeenten in staat zijn hun taken uit te voeren met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een ramp of zwaar ongeval. Bovendien beoordeelt of gebruikt de

minister de informatie die provincies spontaan toezenden niet om zijn beleid (bij) te sturen.

Volgens de Rekenkamer is een goed bestuurlijk informatiesysteem onontbeerlijk om inzicht te krijgen in het functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie en teneinde het beleid zonodig bij te sturen.

De minister heeft met zijn in 1999 verschenen «Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004» een koers ingezet waarbij maatregelen vaker een wettelijke verankering zullen krijgen en daardoor beter afdwingbaar zullen zijn. Echter in deze beleidsnota en het inmiddels naar aanleiding van het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkramp geformuleerde kabinetsstandpunt, is een aantal onderdelen nog niet nader uitgewerkt. Zo moeten er bijvoorbeeld nog duidelijke eisen worden gesteld aan de capaciteit van de organisatie: de beschikbaarheid, het opleidingsniveau en de geoefendheid van hulpverleners, alsmede de beschikbaarheid van voldoende (financiële) middelen. Ook moet de minister met concrete activiteiten komen om de samenwerking tussen regio's structureel te verbeteren.

De Rekenkamer pleit voor een nadere invulling, stroomlijning en naleving van de bestaande wet- regelgeving, als borging van veiligheid. Een heldere, eenduidige informatievoorzieningstructuur (om toezicht te houden en verantwoording af te kunnen leggen) is hierbij van belang.

Reacties bewindspersonen, IPO en VNG

De minister en staatssecretaris van BZK gaven op 28 mei 2001 een gezamenlijke reactie op het rapport. Verder ontving de Rekenkamer een reactie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) (28 mei 2001) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (22 mei 2001).

De bewindspersonen plaatsen een kanttekening bij het door de Rekenkamer geschetste historisch perspectief van de totstandkoming van de rampenbestrijdingsorganisatie. Ze stellen dat het terecht is dat de Rekenkamer uitgaat van de inzichten van nu om de huidige stand van zaken te beoordelen en om aanbevelingen voor de toekomst te doen. Het gaat echter niet aan, stellen de bewindslieden, om de meetlat van nu te leggen langs 25 jaar beleid, waarvan slechts elf jaar betrekking heeft op de huidige situatie van de rampenbestrijding.

Uit de reactie van de bewindspersonen blijkt verder dat zij waardering hebben voor de systematische wijze waarop het rapport van de Rekenkamer inzicht geeft in de knelpunten bij de voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen. De bewindspersonen beschouwen het rapport in lijn met het kabinetsbeleid om met voortvarendheid de in de beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004 en de in het kabinetsstandpunt Vuurwerkramp neergelegde versterking van het beleid uit te voeren.

Zij delen de conclusie van de Rekenkamer dat de beleidsvoornemens nadere concrete uitwerking behoeven. Deze uitwerking vindt, aldus de bewindspersonen, plaats in het kader van de uitvoering van de beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004 en het kabinetsstandpunt Vuurwerkramp. De bewindspersonen vertrouwen erop dat met de in de beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004 en het kabinetsstandpunt geformuleerde initiatieven de in het rapport van de Rekenkamer gesignaleerde knelpunten zullen worden opgelost. Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt Vuurwerkramp zal de begroting voor de versterking

van de rampenbestrijding met structureel f 61 miljoen worden verruimd tot f 203 miljoen in 2003.

De bewindspersonen benadrukken dat zij systeemverantwoordelijk zijn voor de rampenbestrijding. De primaire wettelijke verantwoordelijkheid voor een adequate voorbereiding ligt bij de gemeenten.

Het IPO onderschrijft de hoofdconclusie dat de minister van BZK in de afgelopen periode te weinig resultaten heeft geboekt bij het streven naar realisatie van een structureel en systematisch risicobeleid. Het IPO deelt de constatering van de Rekenkamer, dat de planvorming op lokaal niveau moeizaam is verlopen. Op provinciaal niveau wordt gewerkt aan het opstellen van risico-inventarisaties en inspanningen op het gebied van toetsing hebben inmiddels geleid tot een gezamenlijk toetsingskader voor de rampenbestrijdingsplannen.

De VNG wijst er in zijn reactie op dat het wettelijk kader voor de huidige rampenbestrijdingsorganisatie pas in 1992 gereedkwam toen de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in werking trad. De opbouw van het wettelijk kader voor de rampenbestrijdingsorganisatie heeft, na de opheffing van de Bescherming Bevolking in 1985 nog tot 1992 geduurd. Tijdens een groot deel van de onderzochte periode was naar de opvatting van de VNG het wettelijk kader niet afgerond en werden de gemeenten geconfronteerd met de moeilijke economische situatie waarin ons land zich bevond, in het bijzonder met betrekking tot de werkgelegenheid en de overheidsfinanciën. De voorbereiding op rampen had in deze situatie noch een bestuurlijke, noch een maatschappelijke prioriteit, aldus de VNG.

Doordat de planvorming een belangrijke plaats in het onderzoek inneemt ontstaat naar de mening van de VNG een onevenwichtig beeld van de inspanningen die gemeenten op het gebied van de rampenbestrijding hebben geleverd.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met haar analyse die begint bij het initiatief in 1975 van het toenmalige kabinet niet beoogd de tussenliggende vijftientig jaar met de maatlat van nu te beoordelen, maar wel om de situatie van nu op waarde te schatten.

De Rekenkamer spreekt de verwachting uit dat de door de bewindspersonen van BZK reeds in gang gezette en voorgenomen concrete maatregelen zullen bijdragen aan de totstandkoming van een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie, waarbij alle betrokkenen invulling zullen geven aan hun respectievelijke taken en verantwoordelijkheden. Zij is verheugd dat de initiatieven voortvarend zullen worden opgepakt en spreekt de verwachting uit dat deze in korte tijd tot zichtbare resultaten zullen kunnen leiden.

De Rekenkamer constateert met genoegen dat het IPO de conclusies van de Rekenkamer onderschrijft en dat inmiddels diverse initiatieven zijn genomen.

De VNG constateert terecht dat planvorming als onderdeel van de voorbereiding op de rampenbestrijding een belangrijke plaats heeft in het onderzoek, naast risico-inventarisatie en -analyse, opleiding en oefening. De andere schakels in de keten van de rampenbestrijdingsorganisatie waarin de gemeenten een overeenkomstige vitale plaats innemen zijn niet onderzocht.

Tot slot merkt de Rekenkamer op dat veel zal afhangen van de mate waarin alle betrokkenen kans zien ditmaal de werkelijkheid gelijke tred te laten houden met het in beleid vastgelegde ambitieniveau.

1. INLEIDING

1.1 Onderwerp

De afgelopen jaren is Nederland opgeschrikt door een aantal ernstige rampen en zware ongevallen, zoals de vliegtuigramp in de Bijlmermeer (1992), de wateroverlast in Limburg (1995) en het neerstorten van het Herculesvliegtuig in Eindhoven (1996). Passend binnen haar Collegeprogramma¹, waarin «veiligheid van de burger» een van de onderzoekslijnen is, onderzocht de Rekenkamer de rampenbestrijdingsorganisatie en ging zij na hoe de minister² van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijdingsorganisatie waarmaakt.

Het onderzoek van de Rekenkamer maakt deel uit van het onderzoeksprogramma 2000³ en had een brede invalshoek, te weten het gevoerde beleid met betrekking tot (de totstandkoming van) een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie in Nederland ten tijde van het onderzoek. Het onderzoek was derhalve niet ingegeven door of gericht op de vuurwerkramp in Enschede, die 13 mei 2000 plaatsvond, dan wel op de brand in een horecagelegenheid in Volendam, die 1 januari 2001 plaatsvond.⁴ Wel heeft de Rekenkamer ten behoeve van haar onderzoek onder meer kennis genomen van de resultaten van het onderzoek van de Commissie Onderzoek Vuurwerkramp en het door het kabinet geformuleerde standpunt⁵ hierop.

De rampenbestrijding bestaat uit vijf schakels, de zogeheten veiligheidsketen. Deze schakels zijn pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg.

Allereerst betreft het maatregelen om risico's te voorkomen (pro-actie) en preventieve maatregelen die tot doel hebben de kans op een ramp te minimaliseren. Hierbij kan gedacht worden aan het stellen van eisen aan vergunningen voor bouwen, productie, opslag en het vervoer van bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen, alsmede de controle hierop of het voorzien in bijvoorbeeld vluchtwegen in gebouwen en tunnels.⁶ Van groot belang is vervolgens een organisatie die goed is voorbereid op een ramp of zwaar ongeval. De hulpverleners moeten voldoende opgeleid en geoefend zijn (preparatie). Deze organisatie moet een ramp ook daadwerkelijk kunnen bestrijden (repressie). Tenslotte vormt de nazorg, die zich kan uitstrekken tot een aantal jaren na de ramp, het sluitstuk van de veiligheidsketen.

In 1975 is begonnen met de herstructurering van de rampenbestrijdingsorganisatie. De primaire verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding zou voor een belangrijk deel op decentraal niveau, bij de gemeenten worden ondergebracht. De rijksoverheid zou, vanuit haar medeverantwoordelijkheid, eisen moeten stellen aan de organisatie en hulpverlening.⁷

Nadat in 1985 de Wet rampen en zware ongevallen (Stb. 1985, 88) tot stand kwam is in 1986 de organisatie Bescherming Bevolking opgeheven. Voorts heeft de minister een groot aantal initiatieven genomen die de rampenbestrijdingsorganisatie hebben versterkt. Het betreft onder andere de verplichting van gemeenten om regionale samenwerkingsverbanden aan te gaan voor de brandweer en de geneeskundige hulpverlening. In zijn «Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004» geeft de minister van BZK aan verantwoordelijk te zijn voor het systeem van de rampenbestrijdingsorganisatie. Hij omschrijft deze verantwoordelijkheid als volgt.⁸

¹ Algemene Rekenkamer, 1999–2004: positionering en prioriteiten, Den Haag, maart 1999.

² De staatssecretaris van BZK is onder meer belast met de brandweezorg en rampenbestrijding. De minister van BZK is eindverantwoordelijk voor het gehele beleid van het Ministerie van BZK. In dit rapport wordt, tenzij anders vermeld, gerefereerd aan de minister van BZK als eindverantwoordelijke bewindspersoon voor de rampenbestrijdingsorganisatie.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 064, nr. 3, blz. 5.

⁴ Naar de ramp in Enschede is onderzoek verricht door de Commissie onderzoek vuurwerkramp (Commissie Oosting). Het eindrapport van de commissie verscheen op 28 februari 2001. Naar de ramp in Volendam wordt onderzoek verricht door de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (Commissie Alders). De commissie streeft ernaar in juni 2001 haar eindverslag aan te bieden aan de staatssecretaris van BZK.

⁵ Brief van 23 maart 2001 (ES 2001, 61 961) aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁶ Het gaat hierbij vooral om taken voor de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Verkeer en Waterstaat (V&W).

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 13 263, nrs. 1–2.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 956, nr. 2, blz. 3.

«Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van rampenbestrijding als zodanig. Het schept 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 toetst het de kwaliteit van de rampenbestrijdingsketen, financiert het een gedeelte van de kosten en treft het aanvullende voorzieningen voor het grootschalig optreden, zoals verbindingen, het waarschuwingssysteem en het benodigde materieel».

De minister acht zich anno 2000 dus niet alleen verantwoordelijk voor een goed systeem van rampenbestrijding, maar ook voor het toetsen van de kwaliteit en capaciteit van de rampenbestrijding, waaronder het stellen van opleidingseisen.⁹ Hij acht zich verantwoordelijk voor de totstandkoming van een samenhangend stelsel van kwaliteitscriteria voor de voorbereiding op rampenbestrijding.

Het beleid van de minister is verder gericht op het stimuleren en faciliteren van de deelnemers aan de rampenbestrijding. De rijksoverheid ondersteunt de medeoverheden bij de uitvoering van hun taken, bijvoorbeeld door het uitbrengen van handleidingen en het ondersteunen of op gang brengen van lokale processen ter voorbereiding op de rampenbestrijding.¹⁰

De minister van BZK vindt het volgende noodzakelijk voor het functioneren van een slagvaardige rampenbestrijdingsorganisatie:¹¹

- het opstellen van rampen- en rampbestrijdingsplannen op basis van inzicht in risico's;
- vertaling van de plannen in een operationele organisatie met voldoende opgeleid en geoefend personeel en adequate voorzieningen;
- het toetsen op effectiviteit, en zonodig aanpassen, van vastgelegde procedures en structuren voor het oefenen.¹²

In verband hiermee acht de minister zich verantwoordelijk voor het zorgdragen voor een samenhangend systeem van planning en rapportage op basis waarvan gemeenten, provincies en rijksoverheid daadwerkelijk invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid en elkaar daarop kunnen aanspreken.¹³

1.2 Onderzoek Rekenkamer

De Rekenkamer voerde in de periode augustus 2000 tot januari 2001 onderzoek uit naar de invulling die de minister van BZK geeft aan zijn verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie in Nederland.

Doel van het onderzoek was het beoordelen van de wijze waarop de minister van BZK sturing geeft aan de rampenbestrijdingsorganisatie en toezicht houdt op de werking ervan met het oog op de bijsturing van zijn beleid.

De Rekenkamer onderzocht de voorbereiding op de rampenbestrijding, de schakel preparatie in de veiligheidsketen. Het gaat om de volgende onderdelen:

- de rampenbestrijdingsorganisatie;
- de risico-inventarisatie en planvorming;
- het opleiden en oefenen.

Voor het inzicht en de eventuele knelpunten in het beleid en de uitvoering ervan, analyseerde de Rekenkamer het beleid dat de ministers van BZK de

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 659, nr. 1, blz. 6.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar, 1990–1991, 22 009, nrs. 1–2, blz. 8.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 956, nr. 2, blz. 4.

¹² Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 225, nr.17, blz. 2; Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–20 000, 26 956, nr. 2, blz. 4.; Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding en het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra) (2001) Vuurwerkkramp Enschede. Preparatie.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 956.

afgelopen 25 jaar voerden ten aanzien van rampenbestrijding. Om inzicht te krijgen in de werking van het beleid en het toezicht daarop heeft de Rekenkamer door middel van een enquête, op vrijwillige basis, informatie verkregen van 211 van de 537 gemeenten, 28 van de 37 brandweerregio's en de 12 provincies. De enquête is representatief voor Nederland en geeft de situatie ultimo 2000 weer. Verder hield zij interviews met medewerkers van gemeenten, brandweerregio's, geneeskundige hulpverleningsregio's, politieregio's, provincies, het Ministerie van BZK en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

1.3 Reactie bewindspersonen van BZK

De minister en de staatssecretaris van BZK gaven op 28 mei 2001 een gezamenlijke reactie op het rapport van de Rekenkamer.

De bewindspersonen plaatsen een kanttekening bij de invulling door de Rekenkamer van de systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de rampenbestrijding.

De minister geeft aan dat de primaire verantwoordelijkheid voor een adequate voorbereiding op rampen en zware ongevallen bij de gemeenten ligt. De provincies hebben een toetsende en bemiddelende rol met betrekking tot de inspanningen van de gemeenten. Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de rampenbestrijding. De inspanningen van het Rijk zijn er allereerst op gericht om de noodzakelijke voorwaarden te scheppen opdat alle verantwoordelijke besturen en diensten in samenhang hun taken kunnen uitoefenen.

De invulling hiervoor bestaat uit het zorgdragen voor een samenhangend systeem van planning en rapportage op basis waarvan gemeenten, regionale brandweren, provincies en rijk hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk invulling geven en elkaar daarop kunnen aanspreken. Tevens is het Rijk verantwoordelijk voor de totstandkoming van een samenhangend stelsel van kwaliteitscriteria met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijding.

De bewindspersonen geven aan dat met de aanpak van onderop en het ontbreken van een centrale aansturing nog niet alle knelpunten waren opgelost. De komende jaren wordt het «toezichtsarrangement» versterkt, aldus de bewindspersonen.

2. ORGANISATIE

2.1 Inleiding

De wettelijke basis voor de bestrijding van rampen en zware ongevallen is neergelegd in de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen (Wet RZO, Stb. 1985, 88)¹⁴ en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen (Wet GHR, Stb. 1991, 653). In deze wetten zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden opgenomen van bestuurlijke organen (gemeenten, provincies en rijksoverheid) en operationele diensten (gemeentelijke diensten, brandweer, geneeskundige hulpverleners en politie) die een taak hebben bij de rampenbestrijding.

2.2 Verantwoordelijke organen en diensten

2.2.1 Bestuurlijk niveau

Gemeenten, in het bijzonder het College van Burgemeester & Wethouders (College van B&W), zijn belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente. Zij bevorderen in het bijzonder het houden van oefeningen en de totstandkoming van afspraken, die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van rampen en zware ongevallen (artikel 2 Wet RZO).

Het College van B&W dient al datgene te doen wat in het belang is van een goede voorbereiding op de rampenbestrijding in de gemeente.¹⁵ Zij dient de risico's van rampen en zware ongevallen te inventariseren en op te nemen in een rampenplan.

Elke gemeente moet een door de gemeenteraad vastgesteld rampenplan hebben (artikel 3 Wet RZO). Verder moet het rampenplan een organisatie-overzicht en een actueel waarschuwings- en afsprakenschema bevatten voor een snel en adequaat optreden in rampsituaties (artikelen 3 en 4 Wet RZO).

¹⁴ Volgens artikel 1 van de Wet RZO is een ramp of zwaar ongeval een gebeurtenis: (1) waardoor ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiele belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en (2) waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

¹⁵ Artikel 1, Wet RZO; Tweede Kamer, vergaderjaar 1974–1974, MvA, 16 978, nr. 5, blz. 32.

¹⁶ In Nederland kunnen bedrijven met een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke stoffen vallen onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO 1999, Stb. 1999, 234). In dit besluit worden voor diverse stoffen en stofcategorieën een hoge en een lage drempelwaarde voor stofhoeveelheden genoemd. Als een bedrijf met zijn stofhoeveelheden de bovenste drempel overschrijdt is het verplicht een Veiligheidsrapportage (VR) te maken voor zijn bevoegd gezag (gemeente of provincie) en een rampbestrijdingsplan.

¹⁷ In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

¹⁸ Artikel 5, Wet RZO.

¹⁹ Artikel 7, vijfde lid Wet RZO.

De burgemeester is verantwoordelijk voor het opstellen van rampbestrijdingsplannen. Het rampbestrijdingsplan moet een draaiboek met concrete bestrijdingsmaatregelen bevatten (artikel 7 Wet RZO). Het is ter beoordeling van de burgemeester of er sprake is van een risico van een ramp of zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn en of hij hiervoor een rampbestrijdingsplan opstelt. Alleen voor risico's bij inrichtingen waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO)¹⁶ van toepassing is, zijn de aan een rampbestrijdingsplan te stellen eisen verder uitgewerkt (Stb. 1999, 237). Voor andere situaties waarin een zwaar ongeval of ramp voorzienbaar is, kan de burgemeester zelf bepalen wat in het rampbestrijdingsplan wordt opgenomen.

Gedeputeerde Staten (GS) en de Commissaris der Koningin (CdK) hebben vooral een toezichthoudende taak.¹⁷ Het College van B&W moet het rampenplan, na vaststelling door de gemeenteraad, ter toetsing sturen aan GS en aan de CdK ter kennisneming.¹⁸ GS kunnen het College van B&W uitnodigen het rampenplan te wijzigen als het niet aan de wettelijke eisen voldoet (artikel 6 Wet RZO).

De burgemeester moet ieder rampbestrijdingsplan naar de CdK sturen.¹⁹ De CdK kan een burgemeester verplichten een vastgesteld rampbestrijdingsplan te wijzigen. Ook kan de CdK burgemeesters van aan elkaar grenzende gemeenten de verplichting opleggen om, na onderling overleg, ieder voor zijn gemeente een rampbestrijdingsplan op te stellen (artikel 9 Wet RZO).

Verder kan de CdK het College van B&W opdragen tot, dan wel aanwijzingen geven over, het houden van oefeningen (artikel 19 Wet RZO). Andere taken van de provincie met raakvlakken in de rampbestrijding liggen op het gebied van de bodembescherming, planologie en het toezicht op waterschappen.

De bevoegdheden van GS en CdK (toetsen van plannen en aanwijzingen geven voor oefenen) zijn gericht op individuele gemeenten en niet zozeer op in regionaal verband samenwerkende gemeenten. Per 2003 moet deze lacune zijn opgevuld en zullen de CdK's de (deels nog op te zetten) regionale beheersplannen²⁰ toetsen.

De minister van BZK dient de noodzakelijke voorwaarden te creëren zodat alle verantwoordelijke besturen en diensten in samenhang hun taken kunnen uitoefenen.

De minister van BZK kan de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) vragen onderzoek in te stellen. Verder is de minister van BZK belast met de coördinatie van werkzaamheden van andere ministers die een taak hebben op het gebied van rampenbeheersing. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de algemene beleidsontwikkeling op het gebied van pro-actie en preventie²¹ overlegt de minister van BZK met de minister van VROM die onder meer verantwoordelijk is voor het beleid voor de ruimtelijke ordening en bouwvoorschriften als zodanig en voor regelgeving op het gebied van milieu. Het veiligheidsaspect bij de planvorming voor grote infrastructurele projecten stemt hij af met de minister van V&W die primair verantwoordelijk is voor het beleid inzake de infrastructuur en het verkeer. Vanuit zijn taak zorg te dragen voor de organisatie van de geneeskundige hulpverlening bij rampen voert hij overleg met de minister van VWS die verantwoordelijk is voor de basisorganisatie in de geneeskundige hulpverlening en de kwaliteit van de hulpverlening.²² De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is onder meer verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van arbeidsomstandigheden van werknemers, waaronder ook begrepen de rampenbestrijders. De minister van Defensie biedt onder meer ondersteuning bij bepaalde rampen, zoals grootschalige wateroverlast.

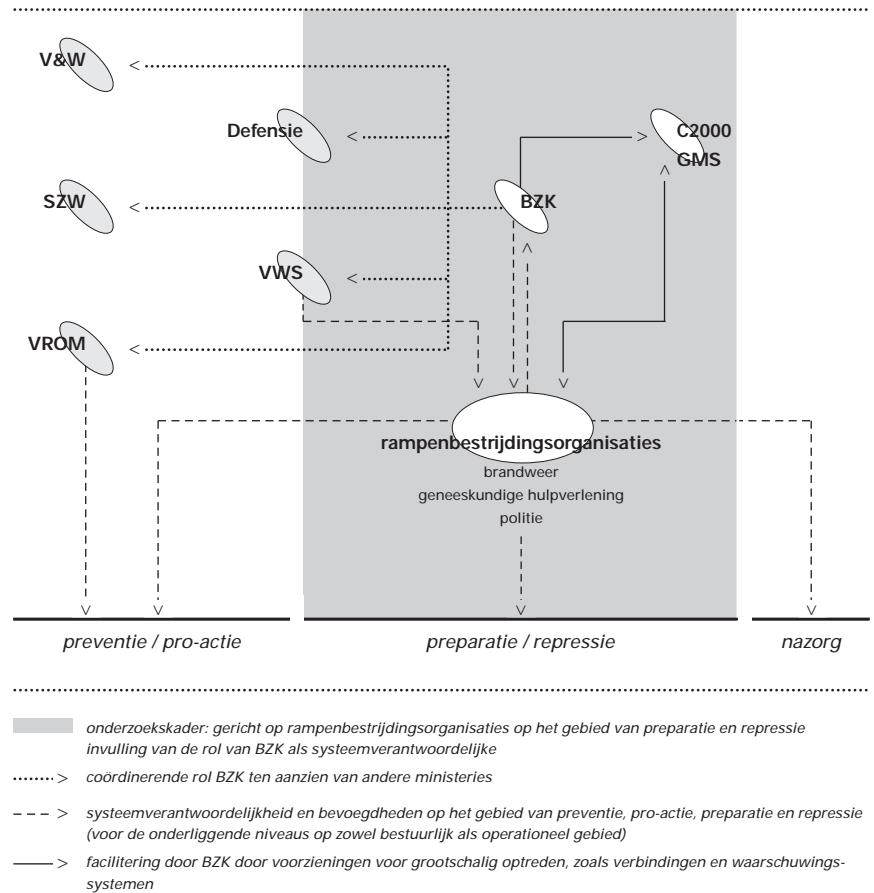
²⁰ Het beheersplan moet onder andere afspraken bevatten over het te bereiken zorgniveau op basis van een analyse van aanwezige risico's en de operationele prestaties van hulpverleningsdiensten.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 956 nr. 2, blz. 12.

²² Koninklijk Besluit 13 december 1993.

Figuur 1 geeft schematisch de posities weer van de ministeries die een belangrijke rol spelen binnen de rampenbestrijding.

figuur 1 ministeries met een rol binnen de rampenbestrijding



2.2.2 Operationeel niveau

De burgemeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of zwaar ongeval (artikel 11 Wet RZO). Naarmate de ramp groter wordt, kan deze taak worden overgenomen door de CdK of de minister van BZK. De burgemeester beschikt voor de uitvoering van zijn rampbestrijdingstaak niet over een aparte uitvoeringsorganisatie. De dagelijks operationele diensten zoals de brandweer, de geneeskundige hulpverleners en de politie worden in geval van een ramp gemobiliseerd («opgeschaald») tot een omvang die op dat moment nodig is voor de bestrijding.

Er zijn zowel brandweer- als geneeskundige en politieregio's. Brandweer- en geneeskundige hulpverleningsregio's zijn onder meer voor de rampenbestrijding ingevoerd. De 37 regionale brandweren vervullen een coördinerende rol bij de voorbereiding op en bestrijding van rampen en zware ongevallen, waaronder de samenwerking met de geneeskundige hulpverlening en de politie. De taken en organisatie van de brandweer zijn vastgelegd in de Brandweerwet 1985.²³

De geneeskundige hulpverlening is eveneens regionaal georganiseerd (artikelen 5 en 8 Wet GHR). Er zijn in totaal 26 regio's voor de Genees-

²³ Zo draagt de (gemeentelijke) brandweer zorg voor de brandbestrijding, het bevrijden van slachtoffers (art 1 BW) en verleent hulp als beschadiging of vernieling van goederen dreigt.

kundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (de zogeheten GHOR-regio's). De wettelijke verankering van de GHOR-regio's moet in 2003 zijn gerealiseerd.

De geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen wordt verricht door een groot aantal actoren. Een goede samenwerking tussen vooral ambulancediensten en ziekenhuizen is van groot belang. Om de zorg bij grootschalige problematiek te verbeteren, is de Geneeskundige Combinatie ontwikkeld. Deze bestaat uit: twee ambulanceteams, een Snel Inzetbare Groep ter Medische Assistentie (SIGMA-team) en een Mobiel Medisch Team (MMT). De SIGMA-teams bestaan vooral uit vrijwilligers van het Nederlandse Rode Kruis die de professionele hulpverleners ondersteunen. Verder zijn er in Nederland tien traumacentra die zorgen voor de coördinatie binnen de onder hun gebied vallende ziekenhuizen. Traumacentra zorgen er bijvoorbeeld voor dat ongevalsslachtoffers in het juiste ziekenhuis terechtkomen.²⁴ Elk traumacentrum zou een MMT moeten hebben.²⁵ Deze MMT's zijn 24 uur per dag inzetbaar en bieden zorg ter aanvulling op de ambulancezorg. De opvang, behandeling en eventuele verdere nazorg van slachtoffers vindt in de traumacentra en de reguliere ziekenhuizen plaats.

De inzet van ambulances wordt bepaald door de Centrale Post Ambulancevervoer (CPA). Dit is een samenwerkingsverband tussen gemeenten op basis van een gemeenschappelijke regeling (Wet Ambulancevoorziening). Voor een goed functionerende ambulancezorg is in de afgelopen jaren begonnen met het opzetten van Regionale Ambulance Voorzieningen (RAV). De voltooiing wordt verwacht in 2002. RAV's zijn samenwerkingsverbanden tussen de CPA en particuliere ambulancediensten en ambulancediensten van de gemeentelijke gezondheidsdienst.

De coördinatie van de lange en complexe keten van geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen wordt sinds kort uitgevoerd door een Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF). Deze functie is in januari 2001 geformaliseerd (artikel 2 Wet GHR).

Er zijn in totaal 25 politieregio's.²⁶ De politie is belast met de handhaving van de openbare orde en het uitvoeren van een hulpverleningstaak (artikel 12 Politiewet 1993).

Belangrijke taken in het kader van rampbestrijding zijn het scheppen van condities opdat andere hulpverleners hun taken kunnen uitvoeren (afzetten van een rampterrein, het regelen van toegangs- en aanvoerwegen), het bergen en het identificeren van slachtoffers en het verrichten van strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaak van de ramp.

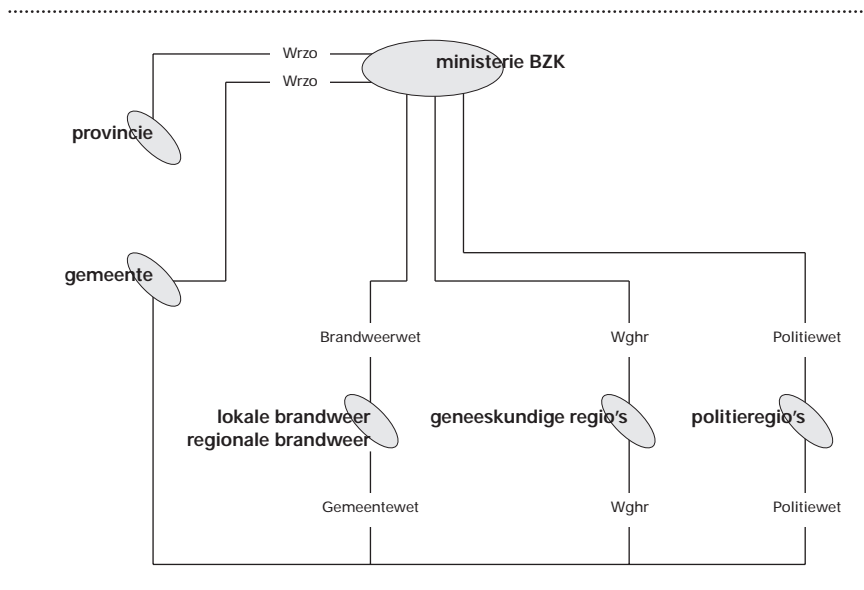
²⁴ Commissie onderzoek vuurwerkramp (2001). De vuurwerkramp – onderdeel B. Rampbestrijding en gezondheidszorg, blz. 20.

²⁵ Begin 2000 hadden alleen de vier helikoptercentra een MMT paraat.

²⁶ De KLPD (Korps Landelijke Politiediensten; landelijke dienst die eigen taken heeft en daarnaast ondersteuning biedt aan de 25 politieregio's) wordt wel de zesentwintigste regio genoemd.

In figuur 2 is de wetgeving ten aanzien van de rampenbestrijding in onderlinge samenhang weergegeven.

figuur 2 wetgeving t.a.v. de rampenbestrijding



Bij rampen en zware ongevallen wordt een beroep gedaan op een groot aantal operationele diensten, te weten de brandweer, geneeskundige hulpverlening en de politie. Elk van deze hulpverleningsketens wordt geleid door een «eigen» coördinator. De brandweer is belast met de coördinatie op operationeel niveau.²⁷

2.3 Beleid Ministerie van BZK

2.3.1 Opbouw rampenbestrijdingsorganisatie

Volgens het Ministerie van BZK moet de rampenbestrijdingsorganisatie aan een aantal eisen voldoen:

- de organisatie moet bij grootschalige incidenten en rampen bestuurlijk, organisatorisch en operationeel samenhangend functioneren;
- waarbij de betrokken (operationele) diensten afzonderlijk en in samenhang voldoende zijn toegerust en ook voorbereid om daaraan een bijdrage te leveren;
- de organisatie moet in staat zijn om (grootschalige) risico's te voorkomen en te beperken.²⁸

In 1975 initieerde het toenmalige kabinet het opzetten van een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie die het hoofd zou moeten kunnen bieden aan de risico's die de samenleving zouden kunnen bedreigen.²⁹

In 1975³⁰ werden de knelpunten inzake rampenbestrijding als volgt samengevat:

- de bij de rampenbestrijding betrokken diensten waren onvoldoende berekend op hun taak: er was geen sprake van een planmatige voorbereiding in de gemeenten;
- er was geen sprake van een gecoördineerde voorbereiding op gemeentelijk niveau van de organisatie van de rampenbestrijding;

²⁷ Artikel 11, Wet RZO.

²⁸ Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004, blz. 4.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 20 009, nrs. 1–2, blz. 9.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1974–1975, 16 978, nr. 5, blz. 4.

- er ontbrak een duidelijke regeling over de coördinatie en de bevoering bij de daadwerkelijke rampenbestrijding.

In 1980³¹ zette de minister van BZK een principiële koerswijziging in. De Bescherming Bevolking (BB), tot dan toe de «Rijksorganisatie» verantwoordelijk voor rampenbestrijding in bijzondere omstandigheden, zou worden opgeheven³² en de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding werd ondergebracht bij gemeenten. De kern van de rampenbestrijdingsorganisatie zou gevormd moeten worden door de brandweer.³³

In de Vijfde Voortgangsrapportage (1988) gaf de minister van BZK aan dat de reorganisatie van de rampenbestrijding op 1 mei 1992 gereed zou dienen te zijn.³⁴

De gewenste rampenbestrijdingsorganisatie was in 1992 nog niet tot stand gekomen. Met de start van het Project Versterking Brandweer (PVB) in 1995 werd wederom gestreefd naar de totstandkoming van een goed functionerende brandweer- en rampenbestrijdingsorganisatie. Deze zou in 1998 moeten zijn gerealiseerd. Hierbij werd de versterking van de brandweer vooral gezocht in een uitbreiding en intensivering van de bestaande samenwerking tussen gemeenten. De rol van de minister was hierbij beperkt tot ondersteuning en begeleiding van het proces.³⁵ Naast het PVB werkt de minister van BZK sinds 1996 samen met de minister van VWS aan het Project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PGHOR). Dit project heeft tot doel te komen tot een slagvaardige, volwaardige en herkenbare geneeskundige hulpverleningsorganisatie binnen de rampenbestrijdingsorganisatie.³⁶

De minister heeft ten behoeve van het PVB algemene referentiekaders opgesteld voor de brandweerregio's.³⁷ Die kaders waren bedoeld om voor regio's het gewenste kwaliteitsniveau van de rampenbestrijdingsorganisatie te bepalen en de noodzakelijke bestuurlijke, organisatorische en operationele maatregelen te nemen. De referentiekaders waren niet uitgewerkt in duidelijk meetbare doelstellingen en kwaliteitseisen. De brandweerregio's slaagden er uiteindelijk onvoldoende in deze referentiekaders verder uit te werken en te implementeren.

Uit de «Eindrapportage PGHOR» bleek dat de minister voor de geneeskundige hulpverleningsketen een nieuwe bestuurlijke en organisatorische structuur wilde opzetten om de samenhang binnen de keten van spoedeisende medische hulpverlening te vergroten.³⁸ Hiervoor zouden onder meer een kwaliteits-, registratie-, informatie- en visitatiesysteem moeten worden opgezet. De totstandkoming hiervan is nog niet gerealiseerd.

In 1999 stelde de minister van BZK vast dat de rampenbestrijdingsorganisatie nog niet voldoende toegerust was om het ontstaan van onveilige situaties te voorkomen en te beperken.³⁹

In 1999 heeft het Ministerie van BZK het Referentiekader Conflict en Crisisbeheersing Politie vastgesteld. Normering en toetsing is door het Ministerie van BZK nog niet verder uitgewerkt en zit ook niet in het normale beheerssysteem van de politie (beleidsplan en beheersbrief). Het referentiekader is ook geen onderwerp van toetsing in het jaarlijks overleg van het Ministerie van BZK met het korpskader. Wel heeft de politie in 2000 een quick scan uitgevoerd waaruit blijkt dat de politie nog niet aan het eigen referentiekader voldoet. Mede naar aanleiding van de door de Commissie Onderzoek Vuurwerkrap gedane aanbevelingen werkt het Ministerie van BZK momenteel aan een uitwerking van de normen.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1980–1981, 15 817, nr. 5.

³² De Bescherming Bevolking is op 1 juli 1986 opgeheven.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1974–1975, 16 978, nr. 3, blz. 3–4 en Tweede Kamer, vergaderjaar 1974–1975, 16 978, nr. 5, blz. 9.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 200, VII, nr. 8 (Vijfde voortgangsrapport reorganisatie rampenbestrijding van beleid naar uitvoering, 1 maart 1988).

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 400 VII, nr. 35.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 516, nr. 6, blz. 8.

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 659, nr. 1, blz. 10.

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 659, nr. 1, blz. 11.

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 659, nr. 1, blz. 8.

In het volgende overzicht is een recapitulatie opgenomen van de belangrijkste initiatieven van de minister van BZK ten aanzien van de rampenbestrijdingsorganisatie.

Overzicht van de belangrijkste beleidsinitiatieven van de minister van BZK, 1975–2000.

Nr	Jaar	Nota's / In- en externe rapportages
1	1975	Nota hulpverlening bij ongevallen en rampen
2	1983	Eerste voortgangsrapportage reorganisatie rampenbestrijding
3	1985	Tweede voortgangsrapportage reorganisatie rampenbestrijding
4	1986	Derde voortgangsrapportage reorganisatie rampenbestrijding
5	1987	Vierde voortgangsrapportage reorganisatie rampenbestrijding
6	1988	Vijfde voortgangsrapportage reorganisatie rampenbestrijding
7	1988	Rapport Opleidingsniveau, niveau ondersteunende uitrusting en inzetbaarheid (extern)
8	1990	Nationaal Plan Kernongevallenbestrijding (NPK)
9	1991	Eindrapportage Reorganisatie rampenbestrijding
10	1995	Start Project Versterking Brandweer (PVB)
11	1995	Eindrapport Adviescommissie oefenen rampenbestrijding
12	1996	Start Project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (PGHOR)
13	1998	Nota Veiligheidsbeleid 1995–1998
14	1999	Eindrapportage PVB
15	1999	Eindrapportage PGHOR
16	1999	Nota Rampenbestrijding 1999–2002
17	1999	Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004

Naast de hiervoor genoemde beleidsinitiatieven heeft de minister van BZK in de afgelopen jaren een groot aantal handleidingen en handreikingen ontwikkeld, onder meer over risico's, oefenen en opleidingen. Deze inspanningen van het ministerie hebben weinig bijgedragen aan de totstandkoming van een beter functionerende rampenbestrijdingsorganisatie. Hiervoor zijn de volgende oorzaken te noemen:

- het beleid kwam op ad hoc-basis tot stand;
- plannen bevatten onvoldoende concrete uitwerkingen;
- onvoldoende begeleiding bij implementatie;
- onvoldoende duidelijk aangegeven wie wat hoort te doen en waarvoor verantwoordelijk is;
- er vonden nauwelijks evaluaties door het ministerie plaats.

2.3.2 Samenwerking

De samenwerking tussen de verschillende bestuurs- en operationele diensten is nog niet optimaal. In 1999 constateerde de minister van BZK dat het PVB en het PGHOR vooral gericht waren op de eigen kolom (brandweer respectievelijk geneeskundige hulpverlening), terwijl juist in de bestuurlijke, organisatorische en operationele afstemming de toegevoegde waarde ligt.⁴⁰

De verschillen in territoriale grenzen tussen de betrokken hulpverleningsorganisaties belemmeren een optimaal functioneren. Op diverse wijzen is getracht een territoriale afstemming tot stand te brengen. In de Wet GHR zijn in het verleden dezelfde grenzen voor brandweerregio's aangegeven als voor de geneeskundige hulpverleningsregio's. Zowel voor de geneeskundige hulpverleningsregio's als voor de brandweerregio's werd aansluiting gezocht bij de schaal van de politieregio's.⁴¹

In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl is aangegeven te bezien hoe te komen tot een territoriale congruentie. Provincies zouden daarin een

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 659, nr. 1, blz. 10.

⁴¹ Circulaire 10 februari 1992, nr EB92/263 en artikel 6 Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen; Stb. 1991, 653.

stimulerende rol moeten vervullen, gezien hun huidige verantwoordelijkheid bij regio-indelingen.⁴²

In het kader van de versterking van de (bestuurlijke) samenwerking van de bij rampenbestrijding betrokken partners zegde de minister van BZK toe te zullen streven naar de totstandkoming van territoriale congruentie bij brandweer-, politie- en geneeskundige hulpverleningsregio's in 2002.⁴³ In fasen zullen gemeenten en provincies tot één gebiedsindeling moeten komen. Uiterlijk in 2003 zal dit moeten leiden tot één gebiedsindeling voor brandweer- en GHOR-regio's, waarbij maatwerk mogelijk moet blijven. Ook ambulancediensten zouden zich op dezelfde schaal moeten organiseren.

2.4 Realisatie beleidsinitiatieven

2.4.1 Opzet rampenbestrijdingsorganisatie

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat zowel gemeenten, regio's als provincies van mening zijn dat de rampenbestrijdingsorganisatie nog voornamelijk brandweergeoriënteerd is. In tegenstelling tot bij de brandweer is bij de geneeskundige hulpverlening en de politie veel minder direct beschikbare capaciteit aanwezig voor rampenbestrijding en is er ook veel minder affiniteit mee. De geneeskundige hulpverleners en de politie hebben bovendien een ruimere taakstelling en zijn regionaal georganiseerd. De brandweer (deels gemeentelijk, deels regionaal georganiseerd) staat qua aansturing dichter bij gemeenten dan de geneeskundige hulpverleners en de politie.

De regionale organisatie van de operationele hulpverleners (geneeskundige hulpverlening, politie) bemoeilijkt een centrale aansturing door gemeenten. Mede hierdoor worden de geneeskundige hulpverleners en voornamelijk de politie weinig betrokken bij de planvorming en het beoefenen van de rampenbestrijding.

2.4.2 Samenwerking

Er is nog onvoldoende sprake van samenwerking tussen alle betrokken hulpverleningsdiensten.

Duidelijkheid in communicatie ontbreekt door het verschil in cultuur tussen de verschillende hulpverleners. Tevens bestaan er verschillende begrippen die door elkaar gebruikt worden bij de communicatie tussen de brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening. De uitvoering van twee grote projecten die op het gebied van communicatie bij onder meer rampenbestrijding door het Ministerie van BZK zijn gestart, de projecten Communicatie 2000 (C2000) en het Geïntegreerd Meldkamersysteem (GMS), verlopen bovendien niet voorspoedig. De meldkamer van de geneeskundige regio wordt steeds vaker in hetzelfde gebouw gehuisvest als de brandweerregio, maar de politie valt hier meestal buiten.

Verder toont het onderzoek van de Rekenkamer een aantal knelpunten aan in de samenhang binnen de afzonderlijke organisaties. Zo bestaat de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen uit een groot aantal actoren. Elk van deze actoren is verschillend georganiseerd en heeft een eigen budget. Dit maakt het voor de RGF, die de functie veelal in deeltijd vervult en de beschikking heeft over een beperkte capaciteit, moeilijk om van de geneeskundige keten een samenhangend geheel te maken. De RGF werkt primair aan het versterken van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Eerst in een later stadium komt de samenwerking met de andere kolommen aan de orde.

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 659, nr. 1, blz. 15.

⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 569, nr. 1, blz. 32 e.v.

De RGF is bij de realisatie van zijn doelstellingen afhankelijk van de medewerking van de verschillende geneeskundige hulpverleners, die vanuit hun basistaak veelal andere prioriteiten hebben. De reguliere taken van de deels commerciële ambulancediensten worden bijvoorbeeld gefinancierd door zorgverzekeraars, die hiervoor per rit een tarief ontvangen. De beschikbaarstelling van capaciteit is hierop afgestemd. Vooral bij oefeningen is de extra capaciteit niet toereikend, waardoor soms zonder ambulances wordt geoefend.

Binnen ieder politiekorps is een coördinator rampenbestrijding aangewezen. Deze functie wordt, afhankelijk van de omvang van de regio, bij de meeste korpsen, verricht als deeltaak. Hierdoor kan binnen de regio te weinig capaciteit beschikbaar zijn om goed invulling te geven aan de organisatie van de rampenbestrijding. De politie kent bovendien een eigen opschalingmethodiek voor het «Grootschalig Politieoptreden».

2.5 Conclusies

De Rekenkamer stelt vast dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor het goed functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie. De wet- en regelgeving geven de minister de mogelijkheid de rampenbestrijdingsorganisatie te toetsen op goede werking en (zodig bij) te sturen.

Uit de beschrijving van de rampenbestrijdingsorganisatie en de bijbehorende wetgeving concludeert de Rekenkamer dat de rampenbestrijdingsorganisatie complex is. Er zijn zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau vele actoren betrokken, die vanuit hun eigen verantwoordelijkheid goed moeten samenwerken bij de voorbereiding op een ramp of zwaar ongeval.

De Rekenkamer constateerde dat de wet- en regelgeving algemeen geformuleerd is en dat een concrete uitwerking van de verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van procedureafspraken tussen betrokkenen en eenduidige inhoudelijke normen voor het aansturen van de voorbereiding op de rampenbestrijding ontbreken.

De Rekenkamer concludeert dat het kabinet in 1975 het initiatief nam tot het totstandbrengen van een goed werkende en slagvaardige rampenbestrijdingsorganisatie op gemeentelijk niveau. Sindsdien heeft de minister van BZK een aantal op elkaar volgende beleidsnota's en rapportages uitgebracht over de kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie en hoe die verbeterd zou moeten worden.

In het kader van zijn verantwoordelijkheid heeft de minister in onder meer de Brandweerwet 1985 de taken en verantwoordelijken voor de brandweer geregeld. In 1991 is de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen tot stand gekomen.

In een aantal voortgangsrapportages heeft de minister aangegeven welke activiteiten hij nodig achtte om de totstandkoming van een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie te bevorderen. Verder werden door de minister twee projecten gestart, het PVB en het PGHOR en stelde de minister voor de brandweerregio's algemene referentiekaders op.

De door de minister ingezette activiteiten hebben evenwel nog niet geleid tot realisatie van de beoogde doelstelling: de totstandkoming van een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie.

Ook de samenwerking tussen de verschillende operationele en overige diensten komt maar niet tot stand, ondanks pogingen van de minister deze te verbeteren. De rampenbestrijdingsorganisatie is nog met name op

de brandweer georiënteerd en functioneert dan ook niet als één samenhangende organisatie.

Binnen de afzonderlijke hulpverleningsinstanties is eveneens een gebrek aan samenhang. Met name de geneeskundige tak is zeer verbrokkeld. De RGF kan hierdoor en door een beperkte beschikbare capaciteit moeizaam een samenhangende geneeskundige hulpverlening tot standbrengen.

Voor de politie dient het Ministerie van BZK het Referentiekader Conflict en Crisisbeheersing nog nader uit te werken voor de onderdelen normering en toetsing. Verder komen de territoriale gebiedsindelingen en de schaalgrootte van de verschillende regionaal georganiseerde hulpverleningsdiensten niet overeen. Beide factoren bemoeilijken volgens de Rekenkamer de coördinatie en goede samenwerking bij de voorbereiding op de bestrijding van eventuele rampen en zware ongevallen waardoor een goede bestrijding niet is gewaarborgd.

De stimulerende en ondersteunende aansturing door het Ministerie van BZK is, naar de mening van de Rekenkamer, onvoldoende gebleken om te komen tot een meer gecoördineerde en planmatige aanpak van de voorbereiding op de rampenbestrijding en de totstandkoming van een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie. De initiatieven zijn veelal vervat in algemene richtlijnen en handreikingen. Van een concrete uitwerking van deze richtlijnen in duidelijk meetbare doelstellingen en kwaliteitseisen was geen sprake. De door de minister van BZK aangereikte referentiekaders PVB werden niet geïmplementeerd.

2.6 Reactie bewindspersonen van BZK

De bewindspersonen plaatsen een kanttekening bij het door de Rekenkamer geschetste historisch perspectief van de totstandkoming van de rampenbestrijdingsorganisatie. Ze stellen dat het terecht is dat de Rekenkamer uitgaat van de inzichten van nu om de huidige stand van zaken te beoordelen en om aanbevelingen voor de toekomst te doen. Het gaat echter niet aan, stellen de bewindslieden, om de meetlat van nu te leggen langs 25 jaar beleid, waarvan slechts elf jaar betrekking heeft op de huidige situatie van de rampenbestrijding die (in tegenstelling tot de BB) ook bedoeld is voor de rampen in vreedstijd.

Met betrekking tot de organisatie van de rampenbestrijding geven de bewindspersonen aan te willen streven naar territoriale congruentie van de operationele diensten (brandweer, hulpverlening, politie). Verder zal een regionaal beheersplan rampenbestrijding worden ingevoerd en zal worden voorzien in een systeem van gestructureerde informatievoorziening tussen gemeente, provincie en Rijk.

Door het Project Versterking Brandweer (PVB) en het Project Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (PGHOR) is een breed draagvlak ontstaan voor de versterking van de rampenbestrijding, en is een gemeenschappelijke visie ontwikkeld over het eindbeeld en het traject om dat eindbeeld te realiseren. In de beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004 en het kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp is aangegeven op welke wijze het Rijk deze ontwikkeling bevordert.

3. RISICO'S EN PLANVORMING

3.1 Inleiding

Voor een goed voorbereide rampenbestrijdingsorganisatie is een inventarisatie van potentiële rampen en zware ongevallen in een gemeente of regio van belang. Op basis van deze risico-inventarisatie kan door middel van een risicoanalyse het vereiste zorgniveau worden bepaald.⁴⁴

3.2 Beleid Ministerie van BZK

3.2.1 Risico-inventarisaties

De minister van BZK stelde in 1975⁴⁵ dat gemeenten en provincies risico's moesten inventariseren. De risico-inventarisaties zouden de basis vormen voor een doeltreffende rampenbestrijdingsorganisatie. Na een aantal beleidsinitiatieven die in de loop der jaren zijn genomen, kwam de minister in 1999 tot de conclusie dat er nog altijd onvoldoende inzicht in de risico's bestond bij gemeenten en provincies. De minister was in eerdere jaren al tot vergelijkbare conclusies gekomen (zie bijvoorbeeld de Eindrapportage reorganisatie rampenbestrijding⁴⁶ uit 1991 en de nota Veiligheidsbeleid 1995–1998). Net als in voorgaande jaren (zie bijvoorbeeld het PVB) gaf de minister aan dat hij gemeenten en provincies zou blijven stimuleren om te komen tot systematische en gedegen risico-inventarisaties en -analyses.⁴⁷

3.2.2 Planvorming

Elke gemeente moet volgens de Wet RZO, dus vanaf 1991, een door de gemeenteraad vastgesteld rampenplan hebben. Bovendien moet de burgemeester voor elke ramp of elk zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn, een rampbestrijdingsplan opstellen.

De minister van BZK constateerde in 1997 dat het vaak ontbrak aan rampbestrijdingsplannen en regionale rampenplannen.⁴⁸ Via het PVB werd daarom gewerkt aan onder meer de kwaliteitseisen waaraan rampenplannen en rampbestrijdingsplannen moesten voldoen. Deze zijn echter niet gerealiseerd. Ook werd onder meer de capaciteit van de regionale brandweren uitgebreid om de achterstand in planvorming in te halen.

Het ministerie ontwikkelde voor drie risicocategorieën (luchtvaartterreinen, gevaarlijke stoffen, en kernongevallen) nadere richtlijnen voor rampbestrijdingsplannen. De risicocategorie luchtvaartterreinen kreeg eerst volop de aandacht van het Ministerie van BZK nadat zich een ramp (Herculesvliegtuig) had voorgedaan. Medio 1998 zouden alle rampbestrijdingsplannen voor vliegtuigongevallen getoetst moeten zijn aan de richtlijn.

De gevaarlijke stoffen kregen vooral de aandacht vanwege de verplichting opgelegd op grond van Europese regelgeving. De Seveso-II richtlijn van de Europese Unie werd in 1997 van kracht. CdK's werden wettelijk⁴⁹ verplicht voor alle onder deze richtlijn vallende inrichtingen met gevaarlijke stoffen, in hoeveelheden die boven een bepaalde drempelwaarde liggen, een rampbestrijdingsplan vast te stellen. CdK's moeten uiterlijk in februari 2003 voor alle zogeheten veiligheidsrapportplichtige bedrijven

⁴⁴ Ministerie van BZK. Projectprogramma Versterking Brandweer, blz. 20; Ministerie van BZK, Circulaire nr. EB1999/94 121, blz.3.

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1974–1975, 13 263, nrs. 1–2.

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 009, nrs. 1–2.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 225, nr. 17, blz. 2.; Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 659, nr. 1.

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 225, nr. 17, blz. 4.

⁴⁹ Artikel 1, Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen.

(VR-plichtige bedrijven) over een rampbestrijdingsplan beschikken. Na de ramp in Tsjernobyl in 1986 is in Nederland een organisatie opgezet voor de bestrijding van (de gevolgen van) kernongevallen, het Nationaal Plan voor de Kernongevallenbestrijding (NPK).⁵⁰ Door de Ministeries van VROM en BZK is in 1996 het project Revitalisatie NPK opgezet.

3.3 Realisatie beleid Ministerie van BZK

3.3.1 Risico's

Het in kaart brengen van lokale risico's is van wezenlijk belang voor de opbouw van een goede rampenbestrijdingsorganisatie. De Rekenkamer ging na welke risico's van rampen en zware ongevallen gemeenten en brandweerregio's onderkennen en welke daarvan het meest waarschijnlijk zijn. Bij haar inventarisatie ging zij uit van de zeventien ramptypen die zijn opgenomen in dé «Leidraad Maatramp» van het Ministerie van BZK.⁵¹ De drie door gemeenten meest genoemde risico's zijn: (1) ongeval wegtransport met gevaarlijke stoffen, (2) uitval nutsvoorzieningen en (3) extreme weersomstandigheden (tabel 1).

Tabel 1 Aantal gemeenten met genoemde risico's van rampen en zware ongevallen (tussen haakjes het percentage gemeenten respectievelijk brandweerregio's)

	aantal gemeenten (n=537)*	aantal regio's (n=37)
Ongeval wegtransport met gevaarlijke stoffen	510 (95%)	36 (96%)
Uitval nutsvoorzieningen	478 (89%)	37 (100%)
Extreme weersomstandigheden	435 (81%)	36 (96%)
Luchtvaartongeval	424 (79%)	34 (93%)
Overige (bedrijfs)ongeval met (milieu)gevaarlijke stoffen	419 (78%)	36 (96%)
Kettingbotsing (evt. in tunnels)	419 (78%)	36 (96%)
Bedreiging volksgezondheid (voedsel, water, epidemie)	397 (74%)	34 (93%)
Overstroming / wateroverlast	392 (73%)	34 (93%)
Ongeval passagierstrein (evt. in tunnels)	317 (59%)	36 (96%)
Brand of instorting hoogbouw, winkelcentrum, openbare ruimte, stadion	301 (56%)	36 (96%)
Paniek in menigten (grootschalige manifestaties en evenementen)	274 (51%)	34 (93%)
Ongeval op zee of binnenwateren met (milieu-) gevaarlijke stoffen	263 (49%)	33 (89%)
Ongeval goederentrein met (milieu)gevaarlijke stoffen	263 (49%)	33 (89%)
Scheepvaartongeval (bemanning, passagiers)	258 (48%)	34 (93%)
Natuurbranden	242 (45%)	30 (82%)
Grootschalige ordeverstoringen	193 (36%)	33 (89%)
Ongeval NPK-objecten of VR-plichtige bedrijven (BRZO)	129 (24%)	33 (89%)
Overig**	70 (13%)	11 (29%)

* De in de tabellen vermelde aantallen zijn de gewogen, naar de populatie op gehoopte aantallen gemeenten in brandweerregio's.

** Hierbij gaat het bijvoorbeeld om aardbevingen, ongevallen in grotten en LPG-stations.

Doordat de brandweerregio's een groter gebied beslaan en er daardoor meer mogelijke rampen of zware ongevallen zijn, zijn de percentages bij brandweerregio's bij alle ramptypen hoger dan de percentages voor gemeenten.

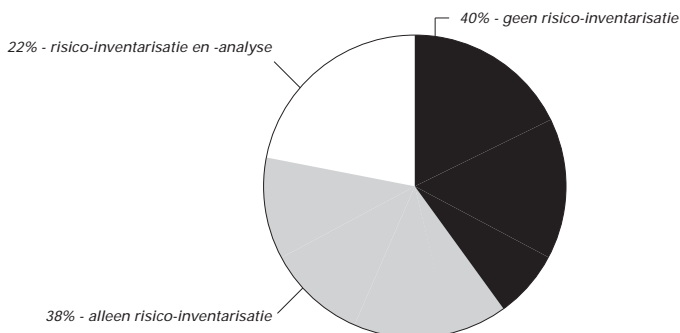
⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 21 015, nr. 12.

⁵¹ September 2000.

3.3.2 Planvorming

Alle gemeenten hebben een rampenplan. Hierin behoort volgens de Wet RZO een overzicht te zijn opgenomen van de soorten rampen en zware ongevallen die de gemeente kunnen bedreigen. Uit de enquête van de Rekenkamer komt naar voren dat 60% van de gemeenten een dergelijke risico-inventarisatie heeft uitgevoerd (figuur 3).

figuur 3 planvorming in rampenbestrijding in gemeenten (n=537)

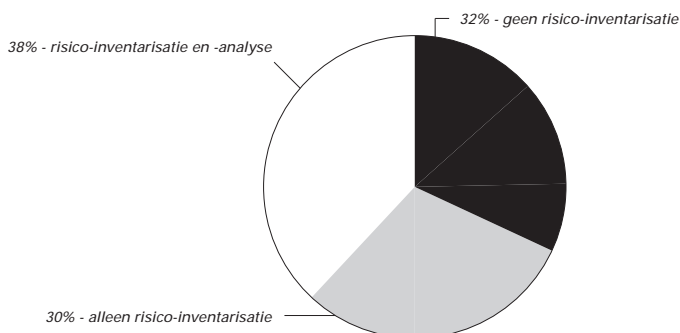


Het gaat in de figuren 3 en 4 om het totale aantal gemeenten respectievelijk brandweerregio's: landelijk beeld op grond van de «gewogen» respons van de geënquêteerden.

De geïnventariseerde risico's zullen, door middel van een risicoanalyse, moeten worden vertaald naar de operationele rampenbestrijdingsorganisatie (het zogeheten vereiste zorgniveau). De risicoanalyse moet laten zien wat de mogelijke effecten van een ramp of zwaar ongeval zijn en met welke inzet van mensen en middelen de ramp moet worden bestreden. De Rekenkamer stelt vast dat slechts 22% van de gemeenten de geïnventariseerde risico's ook hebben geanalyseerd en derhalve weten met welke middelen en inzet een ramp of zwaar ongeval moet worden bestreden.

Alhoewel niet wettelijk verplicht, voeren ook brandweerregio's risico-inventarisaties uit. Figuur 4 laat zien dat 68% van de brandweerregio's de risico's heeft geïnventariseerd en dat 38% de geïnventariseerde risico's ook heeft geanalyseerd.

figuur 4 planvorming in rampenbestrijding in brandweerregio's (n=37)



Een rampenplan dient te zijn uitgewerkt in deelplannen en te zijn opgesteld voor de hulpverlening door zowel de brandweer, geneeskundige hulpverlening als de politie. De minister van BZK adviseerde in het PVB het rampenplan uit te werken in deelplannen voor de verschillende processen die bij rampbestrijding een rol spelen. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat nog niet voor alle processen deelplannen zijn opgesteld.

Verder blijkt dat met name de burgemeester en de gemeentelijke en regionale brandweer een belangrijk aandeel hebben in het opstellen van de rampenplannen en het inventariseren van de risico's (tabel 2).

Tabel 2 Partners betrokken bij rampenplannen en risico- inventarisatie (percentage gemeenten)

	rampenplannen (n=537)	risico- inventarisatie (n=322)*
Burgemeester	90	78
Wethouders	77	44
Gemeenteraad	76	20
Gemeentelijke diensten (exclusief brandweer)	75	70
Gemeentelijke brandweer	82	91
Regionale brandweer	94	76
Politie	77	40
Regionaal geneeskundig functionaris (RGF)	57	29
Rode Kruis (SIGMA)	30	9
RAV/CPA/Ambulancediensten	42	13
Traumacentra/Mobiel Medisch Team	14	7
Ziekenhuizen (exclusief traumacentra)	17	6
Overig	23	12

* 60% van de gemeenten (n=322) heeft een risicoinventarisatie verricht (zie figuur 3).

Meestal stellen gemeenteambtenaren, al dan niet in samenwerking met de gemeentelijke of regionale brandweer, het rampenplan op en inventariseren de risico's. De gemeenteraad wordt maar in 20% van de gemeenten betrokken bij het opstellen van risico-inventarisaties. De geneeskundige hulpverleners zijn in nog veel mindere mate betrokken bij het opstellen van rampenplannen en risico-inventarisaties, terwijl één van de ramptypen bedreiging van de volksgezondheid is. De RGF, die een centrale rol in de coördinatie van de geneeskundige hulpverlening bij rampen speelt, wordt hierbij nog relatief het meest betrokken. Traumacentra en de overige ziekenhuizen worden nauwelijks en de politie in minder dan de helft van de gemeenten betrokken bij de risico-inventarisatie. Door deze monodisciplinaire inventarisatie van risico's ontstaat mogelijk een te eenzijdig en incompleet beeld van de risico's en de mogelijke gevolgen ervan.

In een rampenplan dient een actueel overzicht van de organisatie en het waarschuwings- en afsprakenschema voor het optreden bij rampen en zware ongevallen te zijn opgenomen. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat dit niet altijd het geval is. Circa 40% van de plannen (of de actualisatie ervan) is ouder dan twee jaar (van voor 1999), terwijl 10% zelfs ouder is dan vijf jaar (van voor 1996). In deze gevallen bestaat dus het risico dat de waarschuwingschema's, waarin onder meer de verantwoordelijke functionarissen en telefoonnummers zijn opgenomen, niet meer actueel zijn.

3.3.3 Rampbestrijdingsplannen

Iets meer dan eenderde van de gemeenten (36%) heeft één of meerdere rampbestrijdingsplannen. De gemeenten hebben in het algemeen rampbestrijdingsplannen opgesteld voor de volgende drie ramptypen (derde kolom tabel 3):

- NPK-objecten (kernenergieongevallen) / VR-plichtige bedrijven (17%);
- Overstromingen / wateroverlast (13%);
- Luchtvaartongevallen (10%).

Voor de andere onderkende risico's hebben maar weinig gemeenten een rampbestrijdingsplan. Voor bijna de helft van de door de minister van BZK onderscheiden risico's (Leidraad Maatramp) heeft geen enkele gemeente een rampbestrijdingsplan.

Tabel 3 Aantal gemeenten met risico's van rampen en zware ongevallen vergeleken met het aantal gemeenten met rampbestrijdingsplan daarvoor (tussen haakjes het percentage gemeenten)

	risico's (n=537)	rampbestrijdingsplan (n=537)
Ongeval wegtransport met gevaarlijke stoffen	510 (95%)	27 (5%)
Uitval nutsvoorzieningen	478 (89%)	0 (0%)
Extreme weersomstandigheden	435 (81%)	0 (0%)
Luchtvaartongeval	424 (79%)	54 (10%)
Overige (bedrijfs)ongeval met (milieu)gevaarlijke stoffen	419 (78%)	21 (4%)
Kettingbotsing (evt. in tunnels)	419 (78%)	27 (5%)
Bedreiging volksgezondheid (voedsel, water, epidemie)	397 (74%)	0 (0%)
Overstroming / wateroverlast	392 (73%)	70 (13%)
Ongeval passagierstrein (evt. in tunnels)	317 (59%)	0 (0%)
Brand of instorting hoogbouw, winkelcentrum, openbare ruimte, stadion	301 (56%)	0 (0%)
Paniek in menigten (grootschalige manifestaties en evenementen)	274 (51%)	0 (0%)
Ongeval op zee of binnenwateren met (milieu-)gevaarlijke stoffen	263 (49%)	11 (2%)
Ongeval goederentrein met (milieu)gevaarlijke stoffen	263 (49%)	27 (5%)
Scheepvaartongeval (bemanning, passagiers)	258 (48%)	0 (0%)
Natuurbranden	242 (45%)	11 (2%)
Grootschalige ordeverstoringen	193 (36%)	0 (0%)
Ongeval NPK-objecten of VR-plichtige bedrijven	129 (24%)	91 (17%)
Overig	70 (13%)	32 (6%)

Veelal zijn voor niet-objectgebonden risico's geen rampbestrijdingsplannen opgesteld. De gemeenten (en brandweerregio's) achten bijvoorbeeld de kans van een ongeval wegtransport met gevaarlijke stoffen het meest waarschijnlijk, maar slechts 5% van de gemeenten heeft hiervoor een rampbestrijdingsplan opgesteld. Veel minder gemeenten hebben te maken met NPK-objecten en/of VR-plichtige bedrijven (24%), maar in de meeste gemeenten zijn voor deze objecten wel de wettelijk verplichte rampbestrijdingsplannen opgesteld (71%). Een verklaring is dat burgemeesters de norm voor het opstellen van rampbestrijdingsplannen te eng hebben geïnterpreteerd.

«In 1998 en 1999 waren er 124 bedrijven met gevaarlijke stoffen die volgens de toen geldende regels een veiligheidsrapport (VR) moesten opstellen. Het gaat om bedrijven die onder de zogenoemde Seveso-richtlijn vallen. Voor 80 procent van deze bedrijven heeft de gemeente een rampbestrijdingsplan vastgesteld, en voor nog eens tien procent is dat in voorbereiding. Voor de resterende tien procent is nog geen rampbestrijdingsplan opgesteld. Volgens de aangescherpte regels die in juli 1999 van kracht zijn geworden, hebben de gemeenten hiervoor – afhankelijk van het bedrijf – nog tot februari 2002 of februari 2003 de tijd. Om de gemeenten hierbij te ondersteunen, stelt staatssecretaris De Vries (BZK) volgend jaar eenmalig twee miljoen gulden extra beschikbaar. Het geld komt bovenop de 1,3 miljoen gulden die de brandweerkorpsen vanaf dit jaar al jaarlijks krijgen voor het uitvoeren van inspecties en het beoordelen van de veiligheidsrapporten. De staatssecretaris schrijft dit in een brief aan de Tweede Kamer.»
(Bron: persbericht Ministerie van BZK, 30-08-2000).

Ook rampbestrijdingsplannen blijken, net als rampenplannen, over het algemeen alleen in samenwerking met de brandweer te worden opgesteld (94% van de rampbestrijdingsplannen). De geneeskundige hulpverlening en de politie worden hierbij minder vaak betrokken (respectievelijk 75% en 84%). De helft van de rampbestrijdingsplannen van gemeenten is drie jaar of ouder. Voor eenderde van deze plannen (of actualisaties ervan) geldt dat ze vijf jaar of ouder zijn. Verder blijkt dat in rampbestrijdingsplannen de vertaling van risico's naar de operationele organisatie veelal ontbreekt.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat 30% van de gemeenten zichzelf in staat acht om de mogelijke rampen en zware ongevallen te kunnen bestrijden (zie tabel 4).

Tabel 4 Percentage gemeenten dat in staat is om een ramp te bestrijden m.b.v. alleen de gemeentelijke, de gemeentelijke én brandweerregio of niet in staat is een ramptype te bestrijden (tussen haakjes het aantal gemeenten dat een dergelijk risico onderkent; zie tabel 3)

	gemeente	gemeente + brandweer- regio	niet
Gemiddeld	30%	52%	18%
Ongeval wegtransport met gevaarlijke stoffen (510)	27%	57%	16%
Uitval nutsvoorzieningen (478)	37%	45%	18%
Extreme weersomstandigheden (435)	35%	46%	19%
Luchtvaartongeval (424)	19%	63%	17%
Overige (bedrijfs)ongeval met (milieu)gevaarlijke stoffen (419)	41%	45%	14%
Kettingbotsing (evt. in tunnels) (419)	35%	51%	14%
Bedreiging volksgezondheid (voedsel, water, epidemie) (397)		53%	21%
Overstroming / wateroverlast (392)	35%	50%	15%
Ongeval passagierstrein (evt. in tunnels) (317)	22%	61%	17%
Brand of instorting hoogbouw, winkelcentrum, openbare ruimte, stadion (301)	47%	39%	14%
Paniek in menigten (grootschalige manifestaties en evenementen) (274)	43%	40%	17%
Ongeval op zee of binnenwateren met (milieu-)gevaarlijke stoffen (263)	12%	68%	20%
Ongeval goederentrein met (milieu-)gevaarlijke stoffen (263)	16%	68%	16%
Scheepvaartongeval (bemanning, passagiers) (258)	19%	55%	26%
Natuurbranden (242)	29%	49%	22%
Grootschalige ordeverstoringen (193)	38%	43%	19%
Ongeval NPK-objecten of VR-plichtige bedrijven (BRZO) (129)	20%	59%	21%
Overig (70)	21%	57%	22%

Meer dan de helft van de gemeenten (52%) stelt dat de aanvullende capaciteit van de brandweerregio nodig is voor een goede rampenbestrijding. Van de gemeenten acht 18% zich niet in staat om – al dan niet in samenwerking met de regio – de aanwezige risico's te kunnen beheersen.

3.4 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de minister van BZK in de afgelopen jaren een aantal initiatieven nam in zijn streven een structureel en systematisch risicobeleid te realiseren.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat zowel de uitvoering van het risicobeleid als de planvorming nog niet zijn gerealiseerd. Mede hierdoor is, zowel op het niveau van de gemeenten en de provincies als op het niveau van de Rijksoverheid, nog steeds sprake van onvoldoende inzicht in de risico's. Pas in 1996, elf jaar nadat zij daartoe via de inwerkingtreding van de (toenmalige) Rampenwet werden verplicht, beschikten alle gemeenten over een rampenplan. Aan deze rampenplannen ligt slechts in tweederde van de gevallen een risico-inventarisatie en in 22% van de gevallen tevens een risicoanalyse ten grondslag.

De zeer trage procesgang is voor een belangrijk deel veroorzaakt door een gebrek aan aandacht voor het onderwerp bij lokale overheden. Dit kwam in de eerste plaats doordat zich weinig rampen voordeden. In de tweede plaats speelden financiële argumenten een rol. Hierdoor waren de initiatieven die het Ministerie van BZK nam voornamelijk gericht op de totstandkoming van bestuurlijke aandacht voor het belang van het in kaart brengen van de risico's. Een derde oorzaak was het ontbreken van concrete richtlijnen of handreikingen met duidelijke normen en kwaliteitseisen. Deze werden niet aangereikt door het ministerie, waardoor gemeenten geen hulpmiddel hadden bij het inventariseren en analyseren van de risico's. Als gevolg daarvan loopt de kwaliteit van de rampenplannen sterk uiteen. De inventarisatie en analyse van risico's en het opstellen van plannen geschiedt voornamelijk door de regionale brandweer. Daardoor kunnen de risico's, naar de mening van de Rekenkamer, eenzijdig zijn belicht.

Op gemeentelijk niveau blijken weliswaar de risico's van rampen te worden onderkend, maar voor weinig van deze mogelijke rampen, is een rampbestrijdingsplan opgesteld. Zulks ondanks de wettelijke eis dat er voor elke voorzienbare ramp door de burgemeester een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. Ook voor niet-objectgebonden risico's hebben gemeenten, regio's en provincies te weinig aandacht.

Zowel rampenplannen als rampbestrijdingsplannen zijn vaak niet actueel en, met uitzondering van de brandweer, veelal niet tot stand gekomen in samenwerking met andere relevante partners in de rampenbestrijding, zoals de geneeskundige hulpverleners en de politie.

Het heeft de Rekenkamer getroffen, dat veel gemeenten aangeven dat de opbouw van de gemeentelijke en regionale rampenbestrijdingsorganisatie niet voldoende afgestemd is op de aanwezige risico's. Wel acht ca. 80% van de gemeenten zichzelf, al dan niet met behulp van de brandweerregio, in staat om mogelijke rampen en zware ongevallen te kunnen bestrijden.

3.5 Reactie bewindspersonen van BZK

De bewindspersonen van BZK geven in hun reactie aan dat een verdere basis zal worden gelegd voor een gestructureerde en planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding door onder meer het wettelijk verplicht stellen van risico-inventarisaties door gemeenten en de ontwikkeling van de Leidraad Operationele Prestaties.

Zij kondigen verder aan, in interprovinciaal overleg, een samenhangend stelsel van kwaliteitscriteria voor de rampenbestrijding te gaan ontwikkelen.

4. OPLEIDEN EN OEFENEN

4.1 Inleiding

Het opleiden van en het houden van bestuurlijke en operationele oefeningen door betrokkenen is van belang voor een goede voorbereiding op de rampenbestrijding. De operationele oefeningen moeten in multidisciplinair verband plaatsvinden.

De minister van BZK onderscheidt de volgende oefenvormen:

Monodisciplinair = elke kolom voor zich met zijn op schaalvergroting aangepaste structuur;

Multidisciplinair = kolommen gezamenlijk, maar vooral de staven waar de noodzakelijke operationele coördinatie plaatsvindt: het CoördinatieTeam Plaats Incident, het Commando Rampterrein en het Regionaal Coördinatiecentrum;

Bestuurlijk = binnen de gemeente, de aansturing door het beleidsteam van het Regionaal Coördinatiecentrum, op provinciaal en landelijk niveau (werking van de coördinatiecentra).

4.2 Beleid Ministerie van BZK

4.2.1 Opleidingen

In zijn beleidsnota uit 1990 gaf de minister aan dat het in 1988 geïntroduceerde modulaire stelsel van opleidingen en het in 1990 in te voeren systeem voor bestuurlijk en operationeel oefenen voortdurend aan de praktijk zou worden aangepast. Hij zegde toe in 1991 een evaluatie te verrichten van de opleidingsstructuur en met een informatiesysteem te starten voor de evaluatie van de geoefende organisatie.⁵² Voor het stimuleren van de oefeningen stelde de minister f 1 miljoen beschikbaar.

Uit een inventarisatie van het Ministerie van BZK bleek in 1995 dat het personeel van de rampenbestrijdingsorganisatie onvoldoende was opgeleid.⁵³ De minister stelde voor de opleidingen voor samenwerking in de rampenbestrijding te herijken, opdat eind 1998 een zo compleet mogelijk aanbod van opleidingen beschikbaar zou zijn. Verder zouden er medio 1998 speciale cursussen voor leidinggevend en bestuurders komen.⁵⁴

Het ministerie heeft de werkgroep «Herijking Opleidingen Rampenbestrijding» ingesteld om het opleidingsbeleid en de opleidingen rampenbestrijding te herijken. In februari 1998 is haar rapport, getiteld «Opleiden voor samenwerking», uitgebracht. Onderdeel van het eindrapport is een nieuwe, modulaire opleidingsstructuur in de rampenbestrijding.⁵⁵ Deze opleidingsstructuur is in 1998 gestart. De opleidingen zijn niet verplicht gesteld. Bovendien moeten gemeenten en andere deelnemers de cursuskosten zelf betalen.

Verder vond in 2000 een evaluatie plaats van de opleidingen en examens van de brandweer. Er wordt onderzocht of deze evaluatie aanleiding geeft tot het herzien van de opleidingsstructuur van de brandweer.

4.2.2 Oefeningen

In 1995 is het rapport van de Adviescommissie Oefenen Rampbestrijding «Meer en beter oefenen voor de rampenbestrijding» van de commissie Hermans verschenen.⁵⁶ De commissie constateerde dat het landelijke

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 20 009, nrs. 1–2, blz. 24.

⁵³ Werkgroep Herijking Opleidingen Rampenbestrijding (1998). Opleiden voor samenwerking.

⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 225, nr. 17, blz. 2.

⁵⁵ Opleidingen Crisisbeheersing en Rampenbestrijding.

⁵⁶ Meer en beter oefenen voor de rampenbestrijding, Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding, december 1995.

beeld met betrekking tot oefenen zorgelijk is. In slechts de helft van de gemeenten werd in 1995 multidisciplinair en bestuurlijk geoefend.

De staatssecretaris van BZK wil dat brandweer, politie en geneeskundige hulpverleners niet alleen monodisciplinair oefenen, maar ook met elkaar en met hun bestuurders. In de nog tot stand te komen regionale beheersplannen rampenbestrijding moeten hierover afspraken worden opgenomen. De CdK's zullen hierover dan regelmatig aan de staatssecretaris moeten rapporteren.

«De staatssecretaris heeft een prijs ingesteld om de ontwikkeling van goede multidisciplinaire en bestuurlijke oefeningen in de rampenbestrijding te stimuleren. De prijs van 50 000 gulden zal elk jaar worden uitgereikt.

De minister stelt de komende jaren f 5 miljoen per jaar extra beschikbaar om het aantal en de kwaliteit van opleidingen en oefeningen in de rampenbestrijding te verhogen. Dit jaar en volgend jaar is 10 miljoen per jaar beschikbaar voor de versterking van de rampenbestrijding in het algemeen. Deze bedragen komen boven op de f 85 miljoen gulden die het kabinet eerder al extra beschikbaar stelde»

(Bron: persbericht Ministerie van BZK, 28-09-2000).

Het regelmatig oefenen rond vliegvelden is vanaf 1 januari 2001 wettelijk verplicht. Ook zal het grensoverschrijdend oefenen met hulpverleners en bestuurders uit Duitsland en België gestimuleerd worden. Het NIBRA onderzoekt in 2001 de mogelijkheden om nieuwe technieken uit de informatie- en communicatietechnologie in te zetten bij brandweermultidisciplinaire oefeningen. Verder wordt bekeken hoe de capaciteit en de kwaliteit van oefencentra omhoog kan.

De minister van BZK acht een verdere uitwerking van het samenwerkingsmodel tussen gemeenten, regio en provincie in relatie tot rampenbestrijding van belang. Naar zijn mening dient het gezamenlijk oefenen te worden bevorderd, onder de verantwoordelijkheid van het College van B&W respectievelijk het bestuur van de regionale brandweer.⁵⁷ De minister zal hierbij verdere ondersteuning verlenen en zondig specifieke oefenverplichtingen voorschrijven en financiële prikkels inbouwen. Het oefenen is nog steeds een bron van zorg. Volgens de Rekenkamer zouden voorafgaand aan het oefenen normen moeten zijn ontwikkeld, bijvoorbeeld op het gebied van (de kwaliteit van) samenwerken. Dergelijke normen ontbreken nu, waardoor het oefenen veelal ongericht plaatsvindt.

In het kader van het PVB is een eerste opzet gerealiseerd. In de zogenoemde «Oefenbrief»⁵⁸ is een aanzet gegeven om tot een plan van aanpak voor het verbeteren van het multidisciplinair oefenen te komen. De invoering ervan zal, aldus de minister van BZK, eerst in 2003 zijn gerealiseerd.

4.3 Realisatie beleid

4.3.1 Opleidingen

Uit het onderzoek van de Rekenkamer komt naar voren dat nog in een groot aantal gemeenten en brandweerregio's de onderscheiden opleidingen (met name de aanvullende modulen) niet zijn gevolgd. Gemiddeld heeft 45 tot 62% van de leden van de bestuurlijk (gemeentelijk en regionale beleidsteam) en operationeel leidinggevenden (CTPI en CORT)⁵⁹ bij rampenbestrijding deelgenomen aan de basismodulen van de

⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 956, nr. 1.

⁵⁸ EB2000/76 374, augustus 2000.

⁵⁹ CTPI: CoördinatieTeam Plaats Incident. CORT: Commandant rampterrein met zijn operationele staf.

opleidingen rampenbestrijding.⁶⁰ De participatiegraad voor de aanvullende modules is behoorlijk veel lager. Opvallend is dat nog een groot deel van de leden van het regionaal beleidsteam geen opleidingen rampenbestrijding heeft gevolgd.

Ondanks het feit dat er een nieuwe opleidingssystematiek is ontwikkeld, blijven achterstanden bestaan in het opleiden van de rampenbestrijders. Bij de drie basisdiensten binnen de rampenbestrijdingsorganisatie zijn nog aanzienlijke opleidingsachterstanden.⁶¹ Brandweerregio's geven overigens veel vaker dan gemeenten aan dat er bij gemeenten sprake is van opleidingsachterstanden.

De Rekenkamer constateert dat, alhoewel er nu (door inspanningen van het Ministerie van BZK) een herijkt aanbod van opleidingen rampenbestrijding is, er nog steeds achterstanden in het opleiden van rampenbestrijders zijn. Deze achterstanden worden veroorzaakt door het feit dat niet iedereen participeert in het herijkt opleidingsaanbod, waardoor het opleidingsniveau onvoldoende blijft.

4.3.2 Oefeningen

In gemeenten worden, volgens de gemeenten, vrijwel alle geplande oefeningen ook daadwerkelijk gerealiseerd (tabel 5). Volgens de brandweerregio's daarentegen worden basisvaardigheden in de gemeenten in hun regio minder vaak geoefend dan gepland. Ook geïntegreerde (multidisciplinaire) oefeningen, die tot voor kort op vrijwillige basis plaatsvonden, worden minder vaak gehouden dan gepland.⁶² Bestuurlijke oefeningen daarentegen worden vaker dan gepland gehouden. Het aantal oefeningen voldoet wel aan de norm (minimaal één maal per jaar) die de minister van BZK heeft gesteld.⁶³ Uit het onderzoek van de Rekenkamer komt verder naar voren dat de rampbestrijdingsplannen onvoldoende worden geoefend.

Tabel 5 Aantal geplande en gerealiseerde oefeningen (per jaar)

	gemeente planning (n=537)	gemeente realisatie (n=537)	regio planning (n=37)	regio realisatie (n=37)
Basisvaardigheden (brandweer)	2,1	2,1	14,6	11,8
Geïntegreerd (multidisciplinair)	1,5	1,4	10,3	8,4
Realistische testoefeningen	1,2	1,2	3,1	2,9
Bestuurlijke oefeningen	1,2	1,2	5,9	6,1

⁶⁰ Opgemerkt moet worden dat een aantal gemeenten en regio's een eigen opleidings-systematiek heeft.

⁶¹ Uit een in 2000 verschenen evaluatie bleek overigens dat het opleidingssysteem voor de basisbrandweezorg nog niet naar tevredenheid verloopt. Voor de geneeskundige hulpverlening zijn de eindtermen voor de operationele functies pas in 2000 in kaart gebracht.

⁶² Het aantal gerealiseerde geïntegreerde oefeningen in brandweerregio's ligt in 2000 veel hoger dan in 1995 (2,8 per jaar) (Advies-commissie Oefenen Rampenbestrijding, blz. 4).

⁶³ Brief van de minister van BZK aan gemeenten en brandweerregio's, dd. 5 juli 1994.

⁶⁴ Nibra (2000).

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt verder dat de brandweerregio's de kwaliteit van het oefenen in de gemeenten niet positief beoordelen. Ongeveer eenderde van de regio's vindt de kwaliteit onvoldoende. Bijna de helft vindt de kwaliteit van het oefenen redelijk. Een knelpunt bij het multidisciplinair oefenen is de mate waarin ambulances en ziekenhuizen hierbij betrokken zijn. Voor deze partners geldt dat de kosten hoog zijn en de onkostenvergoedingen voor oefenen laag.

Ook het oefenen zelf is, in kwantitatief opzicht, onvoldoende. Volgens de «Leidraad Oefenen»⁶⁴, die overigens alleen voor het monodisciplinair

oefenen van de brandweer geldt, zou brandweerpersoneel zo'n 70 uur per jaar moeten oefenen. Niet al het brandweerpersoneel haalt dit. Er zijn geen normen geformuleerd voor het aantal uren dat de overige rampbestrijders, afzonderlijk of samen, moeten oefenen. Voor het personeel van de geneeskundige hulpverlening en de politie is het moeilijk om een betrouwbare uitspraak te doen over het aantal uren dat zij oefenen omdat slechts weinig gemeenten dit registreren (minder dan 20). In gemeenten die wel het aantal oefenuren konden aangeven, oefent de geneeskundige hulpverlening en politie maar weinig (minder dan 26 uur per jaar). Als oorzaken voor het geringe oefenen worden genoemd: capaciteitsproblemen, de geringe betrokkenheid en cultuurverschillen.

Niet alle gemeenten en regio's hebben een systeem van verslaglegging voor het evalueren van oefeningen. Ook is vaak niet voorgeschreven wat er moet worden vastgelegd en zijn er vaak geen criteria waaraan de uitkomsten van de oefeningen zouden moeten worden getoetst. Voorzover er een systeem van verslaglegging is, blijkt hieruit dat maar in de helft van de gevallen de rampenbestrijdingsorganisatie voldoende is toegerust. Uit de verslaglegging over multidisciplinaire oefeningen op regioniveau blijkt dat de rampenbestrijdingsorganisatie maar in circa een derde van de gevallen voldoende is voorbereid.

4.4 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de verschillende deelnemers aan de rampenbestrijdingsorganisatie nog onvoldoende opgeleid zijn. Bij elk van de drie operationele diensten zijn aanzienlijke opleidingsachterstanden. Achterstanden worden onder meer veroorzaakt door een geringe bereidheid tot en het ontbreken van een verplichting om deel te nemen aan het (herijkt) opleidingsaanbod.

De Rekenkamer concludeert dat de initiatieven die het Ministerie van BZK heeft genomen met betrekking tot het stimuleren van oefeningen, nog niet hebben geleid tot het gewenste resultaat. Er wordt tegenwoordig in voldoende mate geoefend, maar er zijn nog te weinig multidisciplinaire oefeningen. Zo oefenen ziekenhuizen uit kostenoverwegingen, over het algemeen niet mee.

De kwaliteit van de oefeningen wordt noch beoordeeld noch vastgelegd, zoals ook de Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding (commissie Hermans) in 1995 vaststelde. Hierdoor bestaat onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie.

4.5 Reactie bewindspersonen van BZK

De bewindspersonen zien de schatting van de Rekenkamer dat 45 tot 62% van de bestuurlijk en operationeel leidinggevenden aan de opleiding «basismodule crisisbeheersing en rampenbestrijding» heeft deelgenomen als een positief resultaat. Zij geven aan er vertrouwen in te hebben dat na vijf jaar alle eerstverantwoordelijken in de rampenbestrijding zijn opgeleid. Eind dit jaar zal de inhoud en de participatie van de opleidingsstructuur worden geëvalueerd. Op basis van de resultaten zal het beleid zonodig worden bijgesteld en/of zullen de verantwoordelijke besturen worden aangesproken teneinde te bevorderen dat achterstanden bij het opleiden worden ingelopen, volgens de aanbeveling van de Rekenkamer.

Om het oefenen te bevorderen zullen kwaliteitscriteria voor het bestuurlijk en multidisciplinair oefenen worden ontwikkeld. Ook zal worden

bevordert dat er periodiek wordt gerapporteerd over de bevindingen van onder meer het oefenen en worden gezien of aanvullende initiatieven in dit kader noodzakelijk zijn. Hiermee wordt invulling gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer op het gebied van het oefenen, aldus de bewindspersonen.

5. TOEZICHT

5.1 Inleiding

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de rampenbestrijdingsorganisatie en moet daarom inzicht hebben in het functioneren ervan. Het gaat vooral om het inzicht in:

- bestuurlijk, organisatorisch en operationeel samenhangend functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie. Hieronder valt het toetsen van de kwaliteit van de rampenbestrijdingsketen, waaronder de kwaliteit van de rampen- en rampbestrijdingsplannen;⁶⁵
- opleidingsniveau en de mate van geoefendheid in kwantitatieve en kwalitatieve zin.

Hij kan daartoe gebruik maken van de informatie die verkregen wordt uit het door provincies uitgeoefende toezicht. De informatie kan de minister van BZK gebruiken bij het evalueren en zo nodig bijstellen van zijn eigen beleid dan wel bij het aanspreken van de diverse betrokkenen op hun eigen verantwoordelijkheden.

De opzet en werking van toezicht door de minister van BZK is door de Rekenkamer geanalyseerd aan de hand van de toezichtstructuur, de beschikbaarheid van informatie, de aanwezigheid van een normenkader en de interventiemogelijkheden na beoordeling. Hieronder verstaat de Rekenkamer het volgende:

- Toezichtstructuur. De minister beschikt over een visie en een beleid voor het toezicht op het functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie, die voortvloeit uit de wijze waarop hij stuurt. In de visie is de interpretatie van de wettelijke toezichtstaken opgenomen, is een analyse van het functioneren van de verschillende actoren rampenbestrijding in hun onderlinge samenhang opgenomen, is aandacht besteed aan de aard van het toezicht (werend, sturend, repressief, preventief) en zijn de toezichtproducten opgenomen.
- Informatie. Uit de structuur moet blijken welke informatie, op welke wijze, met welke frequentie, op welk moment, door wie, bij wie moet worden verzameld. Bij nieuw beleid/projecten wordt specifiek aandacht aan het normenkader geschonken in verband met tijds monitoring. De informatievoorzieningstructuur is zodanig ingericht dat informatie van de verschillende actoren op één punt samenkomt om daar zowel individueel als in onderling verband te worden beoordeeld.
- Beoordeling informatie. Er dienen normen te zijn geformuleerd voor de wijze waarop de verantwoordingsinformatie ingericht moet zijn en er dienen inhoudelijke normen te zijn waarin de betekenis van de informatie wordt vastgesteld.
- Interventie. De minister moet over een beleid beschikken voor het toepassen van interventiemogelijkheden. Aandachtspunten voor het interventiebeleid zijn: duidelijkheid omtrent de inzet van de instrumenten per soort/mate van tekortkoming, onderbouwing bij het doorzetten van een interventie en evaluatie van de effectiviteit van interventies.

5.2 Organisatie

De Rekenkamer constateerde dat de minister van BZK niet heeft aangegeven welke informatie hij van provincies verwacht om goed toezicht te kunnen uitoefenen en zonodig bij te kunnen sturen.

Het ministerie verzamelde vooral informatie op ad hoc-basis door het

⁶⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 659, nr. 2.

houden van gesprekken of door het verrichten van onderzoek op deelterreinen bij provincies, regio's en gemeenten. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat zes provincies op eigen initiatief informatie naar het Ministerie van BZK sturen, de andere provincies doen dit niet. Omdat het ministerie niet heeft aangegeven aan welke informatie zij behoefte heeft, verschilt bovendien de door de zes provincies aangeleverde informatie.

De minister heeft zich in de Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004 voorgenomen een samenhangende monitor te realiseren, alsmede een rapportage over de kwaliteit van de rampenbestrijding. In nauw overleg met de betrokkenen worden kwaliteitsnormen ontwikkeld. De normen bouwen voort op de referentiekaders PVB en de kwaliteitsnormen die de geneeskundige hulpverlening en de politie hebben ontwikkeld. Via periodieke rapportages over het nog tot stand te brengen regionaal beheersplan worden gemeenten in staat gesteld de kwaliteit te monitoren. Provincies en het Rijk kunnen zo ook de provinciale respectievelijk de landelijke situatie monitoren.

5.3 Risico-inventarisatie en planvorming

5.3.1 Toezicht

Het toezicht op de inhoud van het door het College van B&W vastgestelde rampenplan en de door de burgemeester vastgestelde rampbestrijdingsplannen is in handen van GS respectievelijk de CdK. De reden hiervoor is dat op deze wijze een zo doeltreffend mogelijke rampenbestrijding in de provincie kan plaatsvinden.⁶⁶

Het College van B&W moet hun rampenplan ter beoordeling toezenden aan GS en ter kennisneming aan de CdK. Als het rampenplan niet voldoet aan wettelijke eisen, kunnen GS het gemeentebestuur verzoeken het plan te wijzigen.⁶⁷ Als het gemeentebestuur geen gevolg geeft aan dit verzoek, kunnen GS het plan zelf wijzigen.⁶⁸

Burgemeesters dienen vastgestelde rampbestrijdingsplannen voor te leggen aan de CdK. De CdK kan de burgemeester verplichten het vastgestelde rampbestrijdingsplan te wijzigen.⁶⁹ De CdK moet dit binnen zes maanden aan de burgemeester laten weten.⁷⁰

5.3.2 Toetsing van rampenplannen

Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat alle gemeenten een door de gemeenteraad goedgekeurd rampenplan hebben toegezonden aan de provincie. Vijf provincies hebben de in het plan opgenomen risico-inventarisaties beoordeeld. Twee provincies hebben hierbij een inhoudelijke toets uitgevoerd op de volledigheid van geïnventariseerde risico's. De toets heeft overigens in geen van de gevallen tot aanpassingen van de risico-inventarisatie van de gemeente geleid.

De huidige wet- en regelgeving is onvoldoende duidelijk over de processtappen die moeten volgen nadat rampenplannen door de GS zijn getoetst. De helft van de GS die toezicht houdt op de actualiteit van plannen neemt aan dat gemeenten het initiatief nemen om nieuwe versies van plannen aan hen te sturen zonder dat daarom verzocht wordt. Andere GS nemen hier zelf het initiatief. Eén provincie heeft met gemeenten afspraken gemaakt over de informatie die over en weer verstrekt moet worden.

⁶⁶ Parlementaire behandeling artikel 6, eerste lid, Wet RZO.

⁶⁷ Artikel 6, Wet RZO.

⁶⁸ Artikel 6, derde lid Wet RZO.

⁶⁹ Artikel 8, eerste lid Wet RZO.

⁷⁰ Artikel 8, tweede lid Wet RZO.

Provincies beschikken voor de toetsing van de rampenplannen en risico-inventarisaties niet over een uniform toetsingskader, waardoor de wijze en kwaliteit van toetsen tussen de provincies verschilt. De meeste provincies hebben zelfstandig of in samenwerking met een of enkele andere provincies een beoordelingskader ontwikkeld. Drie provincies beschikken in het geheel niet over een beoordelingskader. Het is in deze gevallen onduidelijk op welke wijze beoordeling plaatsvindt. Met uitzondering van twee provincies houden alle provincies zicht op de actualiteit van de rampenplannen en risico-inventarisaties. De helft van GS legt de resultaten van de toetsing van rampenplannen schriftelijk vast.

5.3.3 Toetsing van rampbestrijdingsplannen

Vijf provincies geven aan alle rampbestrijdingsplannen in hun bezit te hebben of menen te hebben. Vier provincies onderkennen dat een relatief groot aantal rampbestrijdingsplannen voor risicovolle objecten nog moet worden opgesteld. De resterende drie provincies zeggen geen enkel inzicht te hebben in het aantal rampbestrijdingsplannen dat al door gemeenten was opgesteld of nog opgesteld moeten worden.

Negen provincies toetsen de rampbestrijdingsplannen. Vijf daarvan doen dat inhoudelijk op volledigheid en de haalbaarheid. De andere vier provincies toetsen de rampbestrijdingsplannen aan formele eisen. Zij stellen vast of er een plan is of dit bepaalde onderwerpen bevat, zonder verder de kwaliteit te toetsen.

Twee provincies voeren geen enkele beoordeling uit op de ontvangen rampbestrijdingsplannen. Eén van deze provincies geeft aan eerst een uniform toetsingskader af te wachten dat inmiddels in interprovinciaal verband is ontwikkeld. Eén provincie geeft aan dat niet bekend is of de rampbestrijdingsplannen worden getoetst.

De CdK moet overigens afwachten of gemeenten rampbestrijdingsplannen opstellen en (wijzigingen op) bestaande plannen ter toetsing aanbieden. Hij kan hiervoor eventueel wel terugvallen op de taakverwaarlozingsregeling (artikel 124 van de Gemeentewet). Zes CdK's leggen de resultaten van de toetsing van rampbestrijdingsplannen schriftelijk vast.

Provincies geven in beperkte mate terugkoppeling op de inhoud van rampbestrijdingsplannen aan gemeenten. Slechts twee provincies koppelen geïdentificeerde tekortkomingen in rampbestrijdingsplannen terug aan gemeenten. De opmerkingen hebben vooral betrekking op het aantal oefeningen en de concreetheid en/of volledigheid van het rampbestrijdingsplan.

De CdK's houden over het algemeen zicht op de verbeteringen in de plannen naar aanleiding van gegeven aanwijzingen doch maken (op één uitzondering na) geen concrete afspraken over de aard en de termijn van de verbeteringen in de plannen. Hierdoor is de bijsturing op basis van tekortkomingen in de plannen beperkt.

5.3.4 Informatievoorziening

De Rekenkamer stelt vast dat vier provincies niet beschikken over een informatiesysteem waaruit een beeld kan worden verkregen over de kwaliteit van de rampbestrijdingsorganisatie bij gemeenten en brandweerregio's.

Minder dan de helft van de provincies ontvangt hierover informatie van de gemeenten. De regio's leveren meer informatie. Tabel 6 maakt duidelijk hoeveel provincies volgens eigen zeggen door gemeenten en brandweerregio's over een aantal essentiële elementen van de rampenbestrijdingsorganisatie wordt geïnformeerd.

Tabel 6 Aantal provincies dat voor de volgende elementen informatie ontving van gemeenten en brandweerregio's (n=12)

	gemeenten	regio's
Oefenplan brandweer en realisatie	6	8
Opleidingsplan en realisatie	5	9
Personele capaciteit brandweer	4	9
Materiële capaciteit brandweer	3	8
Lijst van risicovolle objecten	3	1
Lijst van voor rampenbestrijding relevante vergunningen	2	0
Geplande respectievelijk gerealiseerde controles op relevante vergunningen	1	0

In 2000 heeft het Ministerie van BZK de Tweede Kamer der Staten-Generaal geïnformeerd over de stand van zaken van de voorbereiding op de rampenbestrijding op luchtvaartterreinen, NPK-objecten en Seveso-inrichtingen. Het verkregen inzicht is ontleend aan een inventarisatie die door de CdK's bij alle gemeenten op verzoek van het Ministerie van BZK is uitgevoerd. Doel van de inventarisatie was op centraal niveau inzicht te verkrijgen in de aantallen rampbestrijdingsplannen en de beoefening ervan. Naar aanleiding van deze inventarisatie heeft de minister van BZK in augustus 2000 aan de Tweede Kamer meegedeeld dat hij over de kwaliteit van de geïnventariseerde rampbestrijdingsplannen en de beoefening ervan geen uitspraak kan doen, aangezien in de toen geldende regelgeving⁷¹ kwaliteitseisen voor rampbestrijdingsplannen en het beoefenen ervan ontbreken. De Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding (Commissie Hermans) heeft de minister van BZK in 1995⁷² aanbevolen een systeem van kwaliteitszorg te ontwikkelen voor het bestuurlijk- en multidisciplinair oefenen.

De Rekenkamer constateert dat bovenstaande inventarisatie van het ministerie een eenmalige inventarisatie betreft die niet is uitgevoerd voor alle risicovolle objecten, maar is beperkt tot luchthavens, NPK-objecten en VR-plichtige bedrijven. De inventarisatie geeft geen inzicht in de kwaliteit van rampbestrijdingsplannen en het beoefenen ervan.

Doordat concrete kwaliteitseisen aan rampenplannen en rampbestrijdingsplannen en het beoefenen ervan ontbreken, hebben provincies en uiteindelijk de minister van BZK onvoldoende mogelijkheden voor het toezicht op de kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie. Kwaliteitseisen zijn vooralsnog door de minister van BZK niet ontwikkeld.

5.4 Opleiden en oefenen

Aan de hand van oefenresultaten kan de kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie worden gemeten. Naar aanleiding van het rapport van de Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding uit 1995 wilde de minister van BZK de bestuurlijke aandacht voor rampenbestrijding en het beoefenen van rampbestrijdingsplannen verbeteren. Gemeenten zouden voortaan jaarlijks moeten rapporteren aan de CdK over de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding. De CdK moet deze informatie jaarlijks aan de minister van BZK rapporteren. De Rekenkamer constateert

⁷¹ Regelgeving 1998-1999.

⁷² Meer en beter oefenen voor de rampenbestrijding, Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding, december 1995.

dat dit niet gebeurd is. De informatievoorziening van gemeenten en regio's aan provincies is onvolledig en weinig kwalitatief gericht. Het onderzoek van de Rekenkamer wijst uit dat slechts de helft van de provincies door gemeenten wordt geïnformeerd over geplande en gerealiseerde oefeningen van de brandweer. Ook ontvangen zij van slechts een kwart van de gemeenten informatie over de resultaten van gehouden oefeningen, waardoor toezicht op gehouden oefeningen maar beperkt kan plaatsvinden. Bij enkele provincies komt tijdens werkbezoeken van de CdK de kwaliteit van oefenen aan de orde.

De Rekenkamer stelt vast dat de positie van de provincie niet altijd duidelijk is bij de voorbereiding op de rampenbestrijding. De Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding pleitte er eerder voor de provincie beter in staat te stellen de kwaliteit van het oefenbeleid te bewaken.⁷³ Duidelijk is dat niet alle provincies in even sterke mate gebruik maken van de hen nu ter beschikking staande instrumenten. CdK's maken nauwelijks gebruik van hun bevoegdheid aanwijzingen te kunnen geven aan het College van B&W voor het gezamenlijk houden van oefeningen.⁷⁴ Verder is de communicatie tussen het Ministerie van BZK en de CdK met betrekking tot het oefenplan en de realisatie ervan zeer beperkt. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat acht provincies aan het Ministerie van BZK rapporteren over oefenplannen en de realisatie ervan. Slechts drie provincies ontvingen van het Ministerie van BZK een reactie op de aangeleverde informatie over oefenplannen en realisatie.

In 1994 nam de minister van BZK het initiatief tot het inzetten van het College van Commandanten van Regionale Brandweren (CCRB). Het CCRB zou moeten bijdragen aan het wegwerken van de achterstanden in het bestuurlijk en multidisciplinair oefenen.⁷⁵ Het CCRB verricht vanaf 1996 intercollegiale toetsingen (visitaties). De resultaten van de toetsingen bieden weinig aanknopingspunten voor een oordeel over de kwaliteit van het oefenen in het algemeen. De beschikbare informatie is zeer divers, omdat oefeningen onderling sterk verschillen, oefeningen niet altijd worden geëvalueerd en sprake is van verschillende rapportageformats. Daar komt bij dat de CCRB nog geen bestuurlijke oefeningen heeft gevisiteerd. Tenslotte is de visitatiecommissie zeer terughoudend met het buiten de deelnemers rapporteren over collegiale toetsing. Vooral nog zijn de visitaties nauwelijks gebruikt als middel om de minister van informatie te voorzien.

5.5 Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding

De minister kan de onder zijn ministerie ressorterende Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) inzetten voor het uitvoeren van (evaluerende en toetsende) onderzoeken op het terrein van rampenbestrijding.

⁷³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 659, nr. 1, blz. 10.

⁷⁴ Artikel 19, Wet RZO.

⁷⁵ Uit de tweede voortgangsrapportage bleek dat de kwantitatieve norm van tenminste één bestuurlijke oefening per gemeente en één multidisciplinaire oefening per brandweer-regio niet werd gehaald ondanks de stimulerende maatregelen van BZK. Hierop werd de Adviescommissie Oefenen Rampenbestrijding in het leven geroepen (brief aan de Tweede Kamer, d.d. 20-12-1995).

De Rekenkamer stelt vast dat de IBR de afgelopen jaren vooral onderzoek heeft gedaan naar aanleiding van incidentele ongevallen en rampen. De minister van BZK heeft de IBR onvoldoende ingezet om te toetsen in hoeverre provincies en/of gemeenten hun taken uitvoeren met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp.

Gezien de omvang en de complexiteit van de rampenbestrijdingsorganisatie schiet naar de mening van de Rekenkamer de capaciteit van de IBR (10 formatieplaatsen) overigens tekort, gegeven haar taakopdracht,

om naast de onderzoeken naar concrete rampen ook te toetsen hoe bij de rampenbestrijding betrokken actoren hun taken uitvoeren.

5.6 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de minister niet beschikt over voldoende gestructureerde informatie en de bestaande knelpunten niet goed genoeg kent om zijn beleid tijdig en op de juiste punten te kunnen bijsturen, waardoor hij zijn verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie niet volledig waar kan maken. Zo vindt er geen gestructureerde informatieverzameling plaats door het Ministerie van BZK en is niet duidelijk geformuleerd aan welke informatie behoefte bestaat en door wie en wanneer deze moet worden aangeleverd aan het ministerie. De minister van BZK heeft hierdoor geen inzicht in de mate waarin de provincies en gemeenten in staat zijn hun taken uit te voeren met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp. Bovendien beoordeelt of gebruikt de minister de informatie die provincies spontaan toezenden niet om zijn beleid (bij) te sturen.

Alhoewel in de Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004 de minister van BZK de provincies als een belangrijke bemiddelende schakel betitelt, doet hij vooralsnog geen beroep op de informatie aanwezig bij de provincies uit hoofde van hun toezichthoudende taak.

De toezichthoudende taak van provincies is beperkt tot toetsing van rampen- en rampbestrijdingsplannen. Provincies toetsen echter op basis van formele eisen of een zelf ontwikkeld normenkader omdat duidelijke eisen van de minister van BZK ontbreken. Er is dus geenszins sprake van uniformiteit.

Provincies hebben zelf diverse initiatieven ontplooid om de toetsende rol beter te gaan invullen maar, door een gebrek aan capaciteit en bevoegdheden, is nog weinig van de grond gekomen. Er ontbreekt een referentiekader van waaruit de provincie, die toch dicht bij de regio's en de gemeenten staat, de lokale organisatie zou moeten aansturen en tegelijkertijd de rijksoverheid (de minister van BZK) van adequate informatie zou moeten voorzien opdat deze goed toezicht kan uitoefenen op de kwaliteit van de rampenbestrijding.

De Rekenkamer constateert dat onduidelijk is welke informatie de provincie nodig heeft van gemeenten en regio's om haar rol goed te kunnen vervullen. Minimale informatievereisten zijn bij de provincie niet algemeen bekend.

Het toezicht door de provincies op de (kwaliteit van de) rampenbestrijdingsorganisatie is gering. Provincies hebben geen wettelijke taak om toezicht op de kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie uit te voeren. Provincies worden lang niet altijd geïnformeerd door gemeenten en regio's over gehouden bestuurlijke en operationele oefeningen. Een systeem van kwaliteitszorg voor het bestuurlijk en multidisciplinair oefenen ontbreekt hetgeen zowel een provinciale toets en centraal inzicht van de minister van BZK op de kwaliteit van oefenen belemmert.

Ten slotte concludeert de Rekenkamer dat de minister van BZK de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) te weinig inzet voor het uitvoeren van onderzoek naar de rampenbestrijdingsorganisatie.

5.7 Reactie bewindspersonen van BZK

De bewindspersonen onderschrijven de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen in het kader van de informatieverzameling en de uitoefening van toezicht op de voorbereiding op de rampenbestrijding. Volgens de bewindspersonen zijn inmiddels diverse initiatieven ter verbetering genomen, welke uiteraard nog een nadere uitwerking behoeven. In overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Inter Provinciaal Overleg zal worden bezien op welke wijze het Rijk systematisch zal worden geïnformeerd over de voorbereiding op de rampenbestrijding.

Ook de conclusie om de Inspectie Brandweer en Rampenbestrijding (IBR) meer in te zetten voor het uitvoeren van onderzoek naar de rampenbestrijdingorganisatie wordt onderschreven.

De bewindspersonen geven ten slotte aan dat de voortgang van de beleidsnota medio 2001 zal worden geëvalueerd om te bezien of verdere bijstelling nodig is.

6. SLOTBESCHOUWING

6.1 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer stelt vast de minister van BZK in de afgelopen jaren een groot aantal initiatieven nam om vorm te geven aan de totstandkoming van een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie in Nederland. Zo ontwikkelden de gemeenten op initiatief van het ministerie onder meer rampenplannen. De minister gaf hierbij evenwel te weinig sturing in de vorm van kwaliteitseisen en normen voor het bepalen van de in de plannen op te nemen risico's en de opbouw van de daaruit voortvloeiende organisatie. Hij bleef steken in algemene richtlijnen waardoor van een nadere eenduidige uitwerking door de gemeenten maar weinig terechtkwam. Ook gaf de minister onvoldoende uitwerking aan de verplichting van gemeenten om voor elke ramp of zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn, een rampbestrijdingsplan op te stellen.

De initiatieven van het ministerie om, in goed overleg met de lokale overheden, tot een goede rampenbestrijdingsorganisatie te komen, hadden niet het beoogde effect door een gebrek aan voldoende aandacht bij de gemeenten en het onvoldoende samenwerken in regioverband. Naar de mening van de Rekenkamer wordt dit voor een belangrijk deel veroorzaakt door onduidelijkheid over welke basistaken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tot de reguliere hulpverlening behoren en welke tot de rampenbestrijding. De complexe organisatiestructuur, de vele betrokken instanties, ambtsdragers en functionarissen met een eigen verantwoordelijkheid ieder op zijn eigen niveau vragen naar de mening van de Rekenkamer om zo'n duidelijke taakverdeling. Alleen dan is een goede (centrale) aansturing mogelijk in de vorm van normatiek en kwaliteitseisen die aan de rampenbestrijdingsorganisatie gesteld moeten worden. Daarnaast is een goed bestuurlijk informatiesysteem onontbeerlijk om inzicht te krijgen in het functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie en teneinde het beleid zondig bij te sturen.

De Rekenkamer constateert dat de minister van BZK met de in 1999 verschenen «Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004» een koers heeft ingezet waarbij maatregelen vaker een wettelijke verankering zullen krijgen en daardoor beter afdwingbaar zullen zijn. Echter in deze beleidsnota en het inmiddels naar aanleiding van het rapport van de Commissie Onderzoek Vuurwerkramp geformuleerde kabinetsstandpunt,⁷⁶ is een aantal onderdelen nog niet nader uitgewerkt. Voor het welslagen van de in gang gezette plannen moeten deze, naar de mening van de Rekenkamer, nog concreet worden uitgewerkt. Het gaat hierbij dan om normen en eisen aan de kwaliteit voor het vaststellen en analyseren van de risico's van een ramp door gemeenten en de vastlegging hiervan in plannen. Verder moeten duidelijke eisen worden gesteld aan de capaciteit van de organisatie: de beschikbaarheid, het opleidingsniveau en de geoefendheid van hulpverleners, alsmede de beschikbaarheid van voldoende (financiële) middelen. Ook ten aanzien van het voornemen van de minister om de samenwerking tussen regio's te bevorderen ontbreekt het aan concrete activiteiten en doelstellingen om deze samenwerking structureel te verbeteren. Het organiserend vermogen van de verantwoordelijken binnen gemeenten en regio's zal moeten worden versterkt waardoor zij beter in staat zijn hun taken uit te voeren. De Rekenkamer pleit voor een nadere invulling, stroomlijning en naleving van de bestaande wet- regelgeving,

⁷⁶ Brief van 23 maart 2001 (ES 2001, 61 961).

als borging van veiligheid. Een heldere, eenduidige informatievoorzieningstructuur (om toezicht te houden en verantwoording af te kunnen leggen) is hierbij van belang.

De Rekenkamer heeft in het hierna opgenomen overzicht een recapitulatie opgenomen van de conclusies uit haar onderzoek. Per onderwerp zijn een aantal concrete aanbevelingen geformuleerd die een bijdrage kunnen leveren aan de totstandkoming van en het toezicht op een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie.

Onderwerp	Conclusies	Aanbevelingen
1 Organisatie	<p>De rampenbestrijdingsorganisatie functioneert onvoldoende doordat zowel de bestuurlijke als operationele samenwerking binnen de organisatie onvoldoende is.</p> <p>Binnen de rampenbestrijdingsorganisatie komt multidisciplinaire samenwerking te weinig van de grond. De voor de voorbereiding van rampbestrijding op regioniveau beschikbare capaciteit bij de politie en de geneeskundige hulpverlening is zeer beperkt.</p> <p>Bestuurders en operationele diensten komen nauwelijks toe aan gestructureerde informatie-uitwisseling.</p>	<p>De samenwerking tussen alle betrokken actoren dient structureel te worden verbeterd. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten duidelijk worden vastgelegd.</p> <p>De minister van BZK dient zorg te dragen voor verdere versterking van de samenwerking tussen brandweer, geneeskundige hulpverleners en politie op regioniveau, waarbij er voor gezorgd wordt dat alle drie hulpverleners op regioniveau over voldoende capaciteit beschikken om gezamenlijk concrete afspraken te maken over samenwerking en operationele prestaties. Deze dient te worden opgenomen in een jaarplan met concrete doelstellingen.</p> <p>De minister van BZK dient er voor te zorgen dat een systeem van gestructureerde informatievoorziening wordt opgezet ten behoeve van bestuurders (gemeenten, provincies, Rijk) en operationele diensten (brandweer, geneeskundige hulpverleners, politie).</p>
2 Risico-inventarisatie en analyse	<p>Risico-inventarisaties ontbreken veelal, waardoor ook het analyseren van risico's nog nauwelijks plaatsvindt.</p>	<p>Gemeenten dienen de risico's te inventariseren en te analyseren. Hierbij dient de minister van BZK aan te geven welke risico's tenminste geïnventariseerd moeten worden. Naast objectgebonden risico's dienen tevens niet-objectgebonden risico's te worden geïnventariseerd en geanalyseerd.</p>
3 Planvorming	<p>De kwaliteit van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen is onvoldoende. Zowel rampenplannen als rampbestrijdingsplannen zijn veelal niet actueel. De door de gemeenten onderkende risico's zijn veelal niet uitgewerkt in rampbestrijdingsplannen. Voor de onderkende risico's zijn veelal geen rampbestrijdingsplannen opgesteld.</p> <p>Bovendien worden risico's te eenzijdig belicht in de planvorming doordat met name gemeenten en brandweer de plannen opstellen en de inbreng van politie en geneeskundige hulpverleners te beperkt is.</p>	<p>De minister van BZK moet uniforme eisen formuleren voor het opstellen en de inhoud van rampen- en rampbestrijdingsplannen. Hierbij dient de minister aan te geven voor welke risico's in ieder geval een rampbestrijdingsplan moeten worden opgesteld. Van belang is verder dat de minister van BZK zowel inhoudelijke als procedurele meetpunten voor toetsing van de plannen door de provincie formuleert, waarbij ook de actualiteit van de plannen aan de orde komt.</p> <p>Bij die planvorming dienen zowel de brandweer, geneeskundige hulpverleners als de politie te worden betrokken.</p> <p>De minister van BZK dient doelstellingen te formuleren voor (het inlopen van de achterstanden bij) opleidingen en verantwoordelijken op realisatie aan te spreken.</p>
4 Opleiden	<p>De rampenbestrijdingsorganisatie is momenteel onvoldoende opgeleid. Zowel de brandweer, de politie als de geneeskundige hulpverlening kent aanzienlijke opleidingsachterstanden, ondanks een toereikend aanbod aan opleidingen.</p>	<p>De minister van BZK dient doelstellingen te formuleren voor (het inlopen van de achterstanden bij) opleidingen en verantwoordelijken op realisatie aan te spreken.</p>

Onderwerp	Conclusies	Aanbevelingen	
5	Oefenen	<p>De kwaliteit van het oefenen voor rampenbestrijding is sterk voor verbetering vatbaar. Er wordt nog onvoldoende gestructureerd geoefend. Er vindt onvoldoende vastlegging van gehouden oefeningen plaats en er wordt te weinig geëvalueerd.</p>	<p>De minister van BZK dient te zorgen voor een systeem van oefenen op basis van heldere doelstellingen en concrete kwaliteitseisen voor zowel bestuurders, brandweer, geneeskundige hulpverleners, politie en andere hulpverleners en de onderlinge samenwerking tussen hen. Hierbij hoort een systeem van planning, evaluatie, periodieke rapportage en toezicht.</p>
6	Toezicht	<p>De minister van BZK heeft geen inzicht in de mate waarin gemeenten en regio's in staat zijn hun taken uit te voeren op het terrein van de rampenbestrijding. De minister van BZK heeft geen informatievoorzieningsstelsel opgezet op basis waarvan hij bestuurders op hun verantwoordelijkheden aanspreekt of zijn beleid (bij)stuurt. Hij heeft niet aangegeven welke informatie hij nodig heeft. De minister van BZK maakt onvoldoende gebruik van de mogelijkheid de IBR in te zetten voor het uitvoeren van onderzoek.</p>	<p>De minister van BZK dient voor zijn eigen informatievoorziening aan te geven welke informatie, op welke wijze, met welke frequentie, op welk moment, door wie, bij wie moet worden verzameld om toezicht te kunnen houden op het functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie. Het gaat hierbij om informatie over de volledigheid en de kwaliteit van risico-inventarisaties en -analyses, de afstemming van de capaciteit en kwaliteit van de organisatie op de aanwezige risico's en voldoende voorbereiding met behulp van onder meer rampenplannen en rampbestrijdingsplannen, opleiden en oefenen.</p> <p>De minister van BZK dient de informatie te benutten om (de totstandkoming van) een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie te bewaken.</p> <p>De minister van BZK dient de verkregen informatie te beoordelen en zonodig bestuurders aan te spreken en/of zijn beleid bij te stellen.</p> <p>De informatie dient tevens benut te worden als verantwoordingsinformatie aan de Staten-Generaal. Hierin dienen prestatiegegevens en kengetallen te worden opgenomen over beleidsdoelstellingen en de realisatie daarvan.</p> <p>De minister van BZK dient de IBR in te zetten voor structureel onderzoek naar het functioneren en de kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie. De IBR moet toetsen of gemeenten, regio's, provincies en operationele organisaties voldoende invulling geven aan hun taken.</p>

6.2 Reactie bewindspersonen van BZK

In de voorgaande hoofdstukken is reeds ingegaan op de gezamenlijke reactie van de bewindspersonen van BZK voorzover dat betrekking had op de in die specifieke hoofdstukken behandelde onderwerpen. In deze paragraaf wordt daarom alleen de algemene reactie op het rapport weergegeven.

De bewindspersonen spreken hun waardering uit voor de systematische wijze waarop het rapport van de Rekenkamer inzicht geeft in de knelpunten bij de voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen.

De bewindspersonen beschouwen het rapport in lijn met het kabinetsbeleid om met voortvarendheid de in de beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004 en de in het kabinetsstandpunt Vuurwerkkramp neergelegde versterking van het beleid uit te voeren.

Zij delen de conclusie van de Rekenkamer dat de beleidsvoornemens nadere concrete uitwerking behoeven. Deze uitwerking vindt, aldus de bewindspersonen, plaats in het kader van de uitvoering van de beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004 en het kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp.

De bewindspersonen vertrouwen erop dat met de in de beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004 en het kabinetsstandpunt geformuleerde initiatieven de in het rapport van de Rekenkamer gesignaleerde knelpunten zullen worden opgelost. Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp zal de begroting voor de versterking van de rampenbestrijding met structureel f 61 miljoen worden verruimd tot f 203 miljoen in 2003. De bewindspersonen geven aan dat het kabinet eerder al f 90 miljoen beschikbaar had gesteld voor de versterking.

6.3 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer gaat in haar onderzoek uit van het uitgangspunt van de bewindspersonen van BZK dat de primaire verantwoordelijkheid voor een adequate voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen ligt bij de gemeenten, evenals de in de beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004 omschreven systeemverantwoordelijkheid van het Rijk.

De Rekenkamer heeft, onder meer door middel van de enquêteresultaten, inzicht gegeven in de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding op de rampenbestrijdingsorganisatie bij gemeenten. Hieruit blijkt dat de in de afgelopen jaren door de bewindspersonen van BZK genomen initiatieven, bijvoorbeeld met betrekking tot risico-inventarisaties en de totstandkoming van een gecoördineerde voorbereiding door gemeenten nog niet voldoende waren gerealiseerd.

Het uitgangspunt van de Rekenkamer hierbij was te bezien in hoeverre het door het toenmalige kabinet in 1975 tot uitdrukking gebrachte streven om een rampenbestrijdingsorganisatie op te zetten die het hoofd zou kunnen bieden aan de risico's die de samenleving zouden kunnen bedreigen (2.3.1). De Rekenkamer heeft met haar analyse niet beoogd de maatlat van nu te leggen langs 25 jaar beleid, maar om de situatie van nu op waarde te schatten.

De Rekenkamer spreekt de verwachting uit dat de door de bewindspersonen reeds in gang gezette en voorgenomen concrete maatregelen zullen bijdragen aan de totstandkoming van een goed functionerende rampenbestrijdingsorganisatie, waarbij alle betrokkenen invulling zullen geven aan hun respectievelijke taken en verantwoordelijkheden.

Zij ziet vooral met belangstelling uit naar de totstandkoming van de door de bewindspersonen toegezegde nadere uitwerking in concrete maatregelen en (toezicht)instrumenten.

Tot slot merkt de Rekenkamer op dat veel zal afhangen van de mate waarin alle betrokkenen kans zien ditmaal de werkelijkheid gelijke tred te laten houden met het in beleid vastgelegde ambitieniveau.

De Rekenkamer zal dit proces, waarmee de veiligheid van de burgers is gemoed, nauwgezet blijven volgen.

7. OVERIGE REACTIES

7.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gevraagd om een reactie te geven op haar rapport. Beide reacties werden respectievelijk 28 en 22 mei 2001 ontvangen.

Hieronder volgt een weergave van beide reacties, voorzien van een nawoord van de Rekenkamer.

7.2 Interprovinciaal Overleg

7.2.1 Reactie

Het IPO onderschrijft de hoofdconclusie uit het rapport dat de minister van BZK in de afgelopen periode te weinig resultaten heeft geboekt bij het streven tot realisatie van een structureel en systematisch risicobeleid. Ook delen zij de constatering dat de planvorming op lokaal niveau moeizaam is verlopen en dat de bewindslieden van BZK ten aanzien van dit onderwerp een duidelijker regie moeten gaan voeren. Het IPO acht het van belang dat de minister van BZK duidelijke criteria ontwikkelt respectievelijk gaat ontwikkelen voor de rol die op dit terrein van provincies, gemeenten en andere partners wordt verwacht. Voorts wijst het IPO er op dat in het bestuurlijk overleg met de bewindspersonen van BZK meerdere keren de vraag aan de orde is gesteld welke acties hiervoor op bestuurlijk niveau ondernomen zouden kunnen worden. Ook geeft het IPO aan dat op provinciaal niveau intensief wordt gewerkt aan het opstellen van risico-inventarisaties en dat inspanningen op het gebied van toetsing inmiddels hebben geleid tot een gezamenlijk toetsingskader voor de rampenbestrijdingsplannen. Voorts pleit het IPO er voor om het opstellen van een oefenplan verplicht te stellen en vraagt zij aandacht voor de financiële belemmeringen die een belangrijke oorzaak vormen voor de geconstateerde achterstand bij het oefenen.

Het IPO acht het van groot belang oog te hebben voor het capaciteitsprobleem dat in personele en financiële zin altijd heeft bestaan en nog steeds bestaat op het terrein van de rampenbestrijdingsorganisatie. Tenslotte geeft het IPO aan de conclusie van de Rekenkamer dat de rol van de provincies bij het bewaken van het opstellen van risico-inventarisaties, het toetsen van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen en het toezicht op het oefenen van rampen en het bevorderen van multidisciplinaire samenwerking intrinsiek moet worden versterkt, ten volle te delen.

7.2.2 Nawoord Rekenkamer op reactie Interprovinciaal Overleg

De Rekenkamer constateert met genoegen dat het IPO de conclusies van de Rekenkamer onderschrijft en dat inmiddels diverse initiatieven zijn genomen. Wel pleit de Rekenkamer voor een intensieve samenwerking met gemeenten en met de minister van BZK bij het opstellen van het normenkader voor het opstellen van risico-inventarisaties en het toetsen van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen alsmede bij het inrichten van een systeem van informatievoorziening ten behoeve van het toezicht daarop.

7.3 Vereniging van Nederlandse Gemeenten

7.3.1 *Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

De VNG wijst er in zijn reactie op dat de huidige rampenbestrijdingsorganisatie pas sinds 1992 bestaat toen de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in werking trad. Tijdens een groot deel van de onderzochte periode werd het bestuurlijk referentiekader gedomineerd door de moeilijke economische situatie waarin ons land zich bevond. De voorbereiding op rampen had in deze situatie noch een bestuurlijke, noch een maatschappelijke prioriteit, aldus de VNG. De VNG benadrukt voorts dat het Rijk zijn financiële verantwoordelijkheid voor het Project Versterking Brandweer ten bedrage van f 60 miljoen niet waar maakte. Ten aanzien van het Project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen onderschrijft de VNG de conclusie in het rapport dat de grote diversiteit aan instanties op het terrein van de geneeskundige hulpverlening tot coördinatieproblemen leidt. Wel wijst zij erop dat de individualisering van de financiering van de geneeskundige kolom door een steeds verdergaande privatisering hieraan evenzeer debet is.

Doordat de planvorming een belangrijke plaats in het onderzoek inneemt ontstaat naar de mening van de VNG een onevenwichtig beeld van de inspanningen die gemeenten op het gebied van de rampenbestrijding hebben geleverd.

Tenslotte brengt de VNG naar voren dat (re)centralisatie geen oplossing biedt voor de geconstateerde tekortkomingen. De huidige decentrale opzet van de rampenbestrijdingorganisatie past in ons bestuurlijk bestel, deze decentrale opzet heeft echter nog geen voldragen kans gekregen van de systeemverantwoordelijke minister van BZK, aldus de VNG.

7.3.2 *Nawoord Rekenkamer op reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

Terecht wijst de VNG op diverse omstandigheden die mede van invloed zijn geweest op de ontwikkelingen die de totstandkoming van de rampenbestrijdingsorganisatie de afgelopen jaren doormaakte. Het is juist dat de planvorming, als onderdeel van de voorbereiding op de rampenbestrijding een belangrijke plaats heeft in het onderzoek naast risico-inventarisatie en -analyse, opleiding en oefenen. De andere schakels in de keten rampenbestrijding (pro-actie, preventie, repressie en nazorg) waarin de gemeenten een overeenkomstige vitale plaats innemen, zijn niet onderzocht.

Met de VNG is de Rekenkamer van mening dat de komende tijd in de huidige decentrale structuur moet worden gewerkt aan de totstandkoming van de beoogde rampenbestrijdingsorganisatie. Hiervoor is inmiddels door het Ministerie van BZK een aantal stappen gezet.

1. Bijdragen Ministerie van BZK

Op grond van het Besluit Doeluitkeringen bestrijding Rampen en zware ongevallen (BDUR) financierde de minister van BZK tot 1 januari 2001 een gedeelte van de rampenbestrijding. Meer in het bijzonder verstrekt de minister van BZK bijdragen aan de regionale brandweren en de geneeskundige regio's voor hun taken op het terrein van de rampenbestrijding. De minister van BZK geeft verder een algemene bijdrage aan de brandweerregio's voor interdisciplinaire oefeningen die deel uit maken van een vierjaarsoefenplan (artikel 9 BDUR). Ook kan de minister bijzondere oefeningen verzoeken en de kosten daarvoor vergoeden.

In tabel 1 wordt aangegeven hoeveel het Ministerie van BZK tussen 1985 en 2000 aan rampenbestrijding heeft uitgegeven en hoeveel het erin heeft geïnvesteerd.

Tabel Uitgaven aan en investeringen in rampenbestrijding door het Ministerie van BZK, 1985-2000

Jaar	Uitgaven	Investerings
1985	58,5	24,1
1986	56,7	22,8
1987	56,1	26,5
1988	47,3	25,3
1989	54,4	27,6
1990	53,1	27,7
1991	55,7	21,2
1992	55,0	34,4
1993	54,7	49,2
1994	49,3	45,4
1995	52,0	56,3
1996	52,4	40,9
1997	50,9	45,3
1998	63,7	56,8
1999	77,6	29,4
2000	104,6	12,06

(x f 1 miljoen; bron: verantwoordingen Ministerie van BZK)

2. Bijdragen derden

De kosten voor de basistaken van de brandweer, geneeskundige hulpverleners en politie zijn voor rekening van respectievelijk gemeenten, zorgverzekeraars en de rijksoverheid. De omvang van deze kosten zijn bekend. Onbekend is echter welk deel van de uitgaven aan rampenbestrijding wordt besteed.

Per 1 januari 2001 is het Interim-besluit doeluitkering bij rampen en zware ongevallen van kracht geworden. Dit besluit regelt de toekenning van bijdragen aan regio's op basis van objectieve (structuur)kenmerken en maatstaven. Er is geen directe relatie gelegd met de te leveren prestaties. Het Ministerie van BZK is voornemens om per 1 januari 2003 een definitief besluit van kracht te laten zijn waarin bij de verdeling van de beschikbare financiële middelen nog meer rekening is gehouden met lastenverschillen die samenhangen met risicofactoren.

AFKORTINGEN

BB:	Bescherming Bevolking
BDUR:	Besluit Doeluitkeringen bestrijding Rampen en zware ongevallen
B & W:	Burgemeester en Wethouders
BRZO:	Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999
BZK:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
C2000:	Communicatie 2000
CCRB:	College van Commandanten van Regionale Brandweren
CdK:	Commissaris der Koningin
CORT:	Commandant rampterrein met operationele staf
COV:	Commissie Onderzoek Vuurwerkkramp
CPA :	Centrale Post Ambulancevervoer
CTPI:	CoördinatieTeam Plaats Incident
GHOR:	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GMS:	Geïntegreerd Meldkamer Systeem
GS:	Gedeputeerde Staten
IBR:	Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding
IPO:	Interprovinciaal Overleg
KLPD:	Korps Landelijke Politie Diensten
MMT:	Mobiel Medische Team
NIBRA:	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
NPK:	Nationaal Plan voor de Kernongevallenbestrijding
PVB:	Project Versterking Brandweer
PGHOR:	Project Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen
RAV:	Regionale Ambulancevoorzieningen
RGF:	Regionaal Geneeskundig Functionaris
SIGMA:	Snel Inzetbare Groep ter Medische Assistentie
SZW:	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG:	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM:	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VR:	Veiligheidsrapport
V&W:	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VWS:	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wet GHR:	Wet Geneeskundige Hulp bij Rampen
Wet RZO:	Wet Rampen en Zware Ongevallen