

Vergaderjaar 2003–2004

28 644

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 februari 2004

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat heeft uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel. De verschillende fracties uit in het verslag hun waardering voor de in het wetsvoorstel neergelegde verbeteringen in de voorbereiding van de rampenbestrijding. Deze fracties verwijzen in dat verband terecht naar de breed gevoelde noodzaak om de organisatie van de rampenbestrijding te versterken. Dit mede naar aanleiding van de vuurwerkkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam.

De verschillende fracties stellen in het verslag enkele belangrijke vragen, onder meer over de vormgeving van het toezicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding, de relatie van het wetsvoorstel met het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's en de stand van zaken met betrekking tot de congruente indeling van de brandweer- en GHOR-regio's. Daarnaast hebben verscheidene fracties verzocht om de brief van de VNG van 16 oktober 2003 over het onderhavige wetsvoorstel van een inhoudelijke reactie te voorzien.

In het hiernavolgende zal ik achtereenvolgens stilstaan bij het toezicht op de rampenbestrijding, de stand van zaken ten aanzien van de territoriale congruentie en het advies van de ROB over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. Tot slot worden de resterende vragen uit het voorlopig verslag beantwoord.

Toezicht

Zowel de leden van de CDA-fractie, de fractie van de PvdA en de VVD-fractie hebben verzocht om een nadere toelichting bij de in het wetsvoorstel neergelegde toezichtssystematiek. Ook de brief van de VNG,

waarnaar naast de VVD-fractie ook de fracties van SP, D66 en OSF verwijzen, heeft hier nadrukkelijk aandacht voor.

Ik ben van mening dat het toezicht zoals dat thans in het wetsvoorstel is opgenomen, uitstekend past binnen de huidige bestuurlijke verhoudingen tussen de onderscheiden bestuurslagen en recht doet aan de problemen die naar aanleiding van recente rampen zijn geïdentificeerd. Voordat ik daarop meer in detail inga, sta ik stil bij de achtergronden van dat toezicht.

Achtergrond van het toezicht

De organisatie van de rampenbestrijding is in hoge mate gedecentraliseerd naar lokaal en regionaal niveau. Die organisatie dient transparant en professioneel te geschieden. De veiligheid van burgers is iets dat bijzonder serieus genomen dient te worden en dat vraagt dan ook om waarborgen. Die waarborgen bestaan er onder meer uit dat bekeken wordt of de gemeenten en regio's, maar ook de provincies en het rijk, hun verantwoordelijkheden op dit terrein nemen en of een adequaat veiligheidsniveau wordt bereikt. Het weglaten van dit toezicht geeft het risico dat de aandacht voor risico's en potentiële rampen verslapt. De evaluaties van de rampen in Enschede en Volendam hebben aangetoond wat de consequenties daarvan kunnen zijn. Dat zou ten koste gaan van het veiligheidsniveau dat wordt nagestreefd hetgeen ik niet voor mijn rekening wens te nemen. De in het wetsvoorstel opgenomen toezichtssystematiek is erop gericht om te waarborgen dat de organisatie van de rampenbestrijding blijvend de aandacht heeft en niet ten koste gaat van bestuurlijk actuele zaken.

Het wetsvoorstel bevat twee vormen van bestuurlijk toezicht, uitgevoerd door enerzijds de provincie en anderzijds de inspectie Openbare orde en veiligheid (verder: IOOV). De provincie houdt voornamelijk een procedurele vorm van toezicht. Zij kijkt of de gemeentelijke en regionale plannen tijdig tot stand komen, of de plannen alle inhoudelijke elementen bevatten die de wet vereist, ziet toe dat het regionale beheersplan ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en kan zondig ingrijpen als een gemeente of regio op deze punten nalatig is. Het betreft hier een permanent toezicht, ook rekening houdend met de lokale en regionale ontwikkelingen. De IOOV is verantwoordelijk voor een inhoudelijke vorm van toezicht. Natuurlijk kijkt ook zij of aan alle procedurele voorschriften is voldaan, maar gaat te dien aanzien uit van het toezicht dat daarop door de provincie reeds is gehouden. Daarmee worden dubbels in het toezicht van de provincies en de IOOV voorkomen. Belangrijker is dat de IOOV bekijkt of door de gemeenten en regio's een adequaat veiligheidsniveau wordt bereikt. Dat doet de inspectie door incident- en themaonderzoeken en daarnaast door eens per vier jaar een doorlichting van de rampenbeheersing in de regio uit te voeren. Centraal in de doorlichting staat een onverwachte praktijktest van de opschaling van de operationele hoofdstructuur van de rampbestrijdingsorganisatie. De uitkomsten van deze test geven aan of de organisaties daadwerkelijk in staat zijn om de in de plannen beschreven prestaties te leveren. Nu de eerste resultaten van de algemene doorlichting zichtbaar zijn, blijkt ook het effect daarvan. De rapporten van de IOOV maken benchmarking mogelijk en bevorderen de transparantie. Ik kom daarop aan het slot van deze memorie van antwoord terug.

Nu ik deze achtergronden heb geschetst, wil ik in reactie op onder meer de vragen van de leden van de fractie van de PvdA, meer in detail de in het wetsvoorstel opgenomen toezichtsrelaties beschrijven.

De provincie is als vanouds verantwoordelijk voor het toezicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding door de gemeenten en de regionale samenwerkingsverbanden voor de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (verder: GHOR). De provincie is onder de huidige wetgeving al verantwoordelijk voor de toetsing van het gemeentelijke rampenplan en de gemeentelijke rampbestrijdingsplannen. Het rampenplan is een algemeen plan waarin de gemeente beschrijft op welke wijze zij omgaat met de bestrijding van rampen en zware ongevallen en hoe zij dat voorbereidt. Hetgeen hierin is beschreven is toepasbaar op alle rampen en zware ongevallen die de gemeente kunnen treffen. Een rampbestrijdingsplan is een operationeel plan voor de bestrijding van een specifiek ramptype binnen de gemeente. Voor de verschillende ramptypen die de gemeente kan treffen worden afzonderlijke rampbestrijdingsplannen vastgesteld. Het college van gedeputeerde staten houdt toezicht op het gemeentelijke rampenplan, de commissaris van de Koningin ziet toe op het gemeentelijke rampbestrijdingsplan. Dit toezicht op de gemeentelijke plannen wordt in de kern niet gewijzigd. Wel worden deze plannen vaker (ten minste eenmaal per vier jaar) door de gemeenten ter toetsing aan de provincie voorgelegd. Daarnaast krijgt de provincie de bevoegdheid om over de inhoud van de plannen aanwijzingen aan de gemeente te geven. Zonodig kan de provincie de plannen voor de gemeente vaststellen of wijzigen, indien de gemeente nalaat dit op aanwijzing van die provincie te doen. Aanleiding voor het geven van een aanwijzing kan zijn dat deze gemeentelijke plannen door gewijzigde omstandigheden (bijvoorbeeld de realisatie van een nieuw bedrijventerrein) niet langer aansluiten op de situatie binnen de gemeente, dat het gemeentebestuur heeft verzuimd het plan tijdig te actualiseren of bijvoorbeeld indien uit een door de IOOV gehouden algemene doorlichting of incidentenonderzoek, waarvan de rapportage ook aan het betreffende provinciebestuur wordt gezonden, is gebleken dat deze plannen niet voldoen.

Met de introductie van het regionale beheersplan rampenbestrijding wordt het toezicht daarop, in het verlengde van het toezicht op de gemeentelijke plannen, bij de provincie (in case het college van gedeputeerde staten) belegd. Om te voorkomen dat landelijk grote verschillen in het provinciale toezicht ontstaat, worden in een algemene maatregel van bestuur de criteria vastgelegd, aan de hand waarvan de provincies de verschillende plannen zullen beoordelen. Zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 20 oktober 2003¹ is gemeld, dient dit besluit een tweeledig doel. Voor gemeenten en regio's biedt het een handvat voor de inrichting van de verschillende vast te stellen plannen. Zij kunnen uit dit besluit afleiden op welke onderdelen zij toezicht mogen verwachten en kunnen daarop anticiperen bij het schrijven van die plannen. Dit beperkt de administratieve lasten bij gemeenten en regio's. Voor provincies voorziet dit besluit in een eenduidig stelsel van toetsingscriteria, waardoor de onderscheiden plannen landelijk op een uniforme wijze worden beoordeeld. Ook dit werkt ontbureaucratiserend en voorkomt dat individuele provincies onevenredig veel tijd en menskracht moeten steken in de ontwikkeling van een toetsingskader en de beoordeling van de onderscheiden plannen.

Deze ontwerp-amvb komt er op uitdrukkelijk verzoek van de provincies en is tot stand gekomen op grond van criteria die door het IPO in de loop van 2003 zijn opgesteld. Het ontwerp is begin september 2003 voor advies naar de Raad van State gezonden. Het is de bedoeling dat de ontwerp-amvb gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel in werking zal treden. Het besluit zal na vaststelling zo spoedig mogelijk bekend worden gesteld zodat gemeenten en regio's bij de aanpassing van hun

¹ Kamerstukken II 2003–04, 28 644, nr. 8.

plannen met de daarin opgenomen kwaliteitscriteria rekening kunnen houden. Daarvoor geldt een overgangstermijn van één jaar.

De provincie houdt dus toezicht op de tijdige en adequate planvorming en, onder meer door middel van de bestuurlijke rapportage, op de uitvoering van de in die plannen opgenomen opleidings- en oefenprogramma's. De verschillende plannen zijn er niet zonder reden. Zij dwingen de gemeente en regio's systematisch na te denken over de aanwezige risico's, hoe deze te voorkomen, te beperken en zonodig te bestrijden. De plannen moeten dit denkproces transparant maken, zodat burgers en toezichthouder kunnen zien op welke wijze de gemeente en regio's zich voorbereiden op mogelijke rampen en zware ongevallen in de regio.

Het toezicht door de rijksinspecties

De IOOV toetst of de gemeenten en regio's bestuurlijk en operationeel adequaat zijn voorbereid op mogelijke rampen en zware ongevallen. Hetgeen daaromtrent in de gemeentelijke en regionale plannen is neergelegd geldt daarbij als uitgangspunt. De focus van de IOOV is met name gericht op het operationeel vermogen van de parate diensten, de inspectie kijkt of de plannen in de praktijk ook waargemaakt kunnen worden. Zodoende wordt voorkomen dat gemeenten en regio's een papierwerkelijkheid schetsen die niet strookt met de realiteit.

Deze toezichtsbevoegdheid van de inspectie is niet nieuw. Op grond van het bestaande artikel 19 van de Brandweerwet 1985 heeft de minister (in casu de inspectie) al de bevoegdheid om, voor zover dit uit het oogpunt van algemene brandweezorg of rampenbestrijding noodzakelijk is, de wijze waarop een provincie, een regio of gemeente uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp te toetsen. Op grond van dat artikel worden dan ook nu al door de IOOV algemene doorlichtingen verricht. Het nieuwe artikel 19a van de Brandweerwet 1985, zoals in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen, geeft een taakopdracht aan de inspectie om in verband met de algemene toezichtsbevoegdheid, in ieder geval eens per vier jaar een algemene doorlichting te verrichten, dat samen te doen met andere rijksinspecties en daarover verslag te doen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Met laatstgenoemde nieuwe artikel wordt bewerkstelligd dat de verschillende inspecties bij de zogenoemde algemene periodieke doorlichting met elkaar samenwerken. In de algemene periodieke doorlichting wordt in een tijdsbestek van vier jaar, iedere regio doorgelicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding. De verschillende rijksinspecties, waaronder de VROM-inspectie, IGZ, Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Arbeidsinspectie werken hierbij samen, zodat niet alleen wordt gekeken naar de kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding, maar ook naar arbeidsomstandigheden, naleving van milieuregelgeving, de kwaliteit van de grootschalige geneeskundige hulpverlening, enzovoort. Dit heeft als groot voordeel dat de regionale en lokale rampbestrijdingsorganisatie integraal wordt doorgelicht, de effecten van verschillende beleidsterreinen integraal worden bezien, deze organisaties minder frequent bezocht worden, onderzoek van de verschillende beheers- en beleidsplannen in één keer kan geschieden ten behoeve van de verschillende inspecties en een betere kennisuitwisseling plaatsvindt. Hiermee wordt de toezichtsdruk bij de regio's en gemeenten aanzienlijk verkleind en wordt door de rijksinspecties efficiënt en effectief gebruik gemaakt van de beperkte capaciteit. De verschillende rijksinspecties behouden in dit kader ieder hun eigen verantwoordelijkheid, maar stemmen hun werkzaamheden en

werkwijze zodanig op elkaar af, dat zowel de inspecties als de geïnspecteerden daarvan voordeel ondervinden. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt daarmee dus geen wijziging in de verantwoordelijkheden van de verschillende rijksinspecties aan te brengen, maar wel de onderlinge samenwerking (waarvan de voordelen in het onderzoek naar de vuurwerkcramp in Enschede door iedereen werd onderschreven) te verstevigen en wettelijk te verankeren.¹ Hierdoor kan met recht worden gesproken over een vorm van integraal toezicht.

Overige vragen ten aanzien van het toezicht

Zoals ik tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb aangekondigd, ben ik voornemens om met VNG, IPO en andere belanghebbende organisaties de organisatie van het toezicht in het binnenlands bestuur fundamenteel te bezien. Ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen geven hiertoe aanleiding. De eerste oriënterende gesprekken hierover hebben reeds plaatsgevonden. Ik heb het voornemen om een klankbordgroep in te stellen, met deelnemers uit de centrale en decentrale overheden alsook de wetenschap, die de voorbereidingen moeten treffen voor een brede gedachtenwisseling die in de vorm van één of meer workshops in de loop van 2004 kan worden gestart. Om recht te doen aan de aandacht die vanuit verschillende kanten voor dit onderwerp bestaat en de diverse relevante initiatieven tot wijzigingen in het binnenlands bestuur (denk aan de introductie van de gekozen burgemeester), zal deze gedachtenwisseling een flinke tijd nodig hebben. Ik ben bereid die tijd en zorgvuldigheid te nemen.

Een concretere of andere verdeling van verantwoordelijkheden, zoals door de leden van de CDA-fractie voorgesteld, kan slechts als uitvloeisel van de hiervoor genoemde fundamentele herziening van het toezicht worden gerealiseerd. Ik ben van mening dat de verdeling van verantwoordelijkheden zoals die in het onderhavige wetsvoorstel zijn neergelegd aan duidelijkheid niets te wensen overlaat en daarmee werkbaar is voor de komende jaren. Ik zeg daarmee niet dat die verantwoordelijkheden niet anders zouden kunnen worden belegd. Ik wil op dat punt echter niet vooruitlopen op de inzichten die zullen worden geformuleerd naar aanleiding van voornoemd fundamenteel debat.

De in de nota naar aanleiding van het verslag gemaakte verwijzing naar de toezichtsstructuur ten aanzien van het ruimtelijk beleid, naast verwijzingen naar andere beleidsterreinen, diende ter illustratie van de rol van de provincie in het toezicht op andere bestuursorganen en de rol van gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin daarbinnen. Hiermee beoogde ik aan te tonen dat met dit wetsvoorstel niet een geheel nieuwe toezichthoudende bestuurslaag op provinciaal niveau wordt geïntroduceerd en dat ook een combinatie van provinciaal en rijkstoezicht niet ongebruikelijk is. Ieder beleidsterrein kent vervolgens nuances in de wijze waarop de verantwoordelijkheden op dit onderdeel zijn verdeeld.

De door de leden van de CDA-fractie aangehaalde zinsnede dat de minister systeemverantwoordelijk is voor de rampenbestrijding, impliceert dat de minister aanspreekbaar is voor de organisatie van de rampenbestrijding als geheel. Door een verdeling van verantwoordelijkheden over centrale en decentrale overheden, een financierings-systeem waarbinnen gemeenten een deel van de kosten van de organisatie van de rampenbestrijding dragen en het Rijk door middel van doeluitkeringen aan de regio's daaraan een bijdrage levert en een systeem van interbestuurlijk toezicht door provincies op de gemeenten en regio's en de rijksinspectie(s) op al deze drie bestuurslagen wordt een evenwichtige en functionele organisatie van de rampenbestrijding

¹ Hetgeen in lijn is met de ambities die de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in zijn jaarlijkse voortgangsrapportage van de ontwikkelingen inzake het toezicht heeft uiteengezet. Kamerstukken II 2003-04, 27 831, nr. 5.

beoogd. De minister is erop aan te spreken dat het voornoemde samenstel van verantwoordelijkheidsverdeling, financieringssysteem en toezicht (het systeem) werkt en leidt tot een adequate organisatie van de rampenbestrijding. Nu naar aanleiding van onder meer Enschede en Volendam is gebleken dat dit systeem verbetering behoeft, heb ik vanuit mijn verantwoordelijkheid initiatieven ontplooid om ervoor zorg te dragen dat gemeenten en regio's voldoende ondersteund worden en stimulans krijgen om hun verantwoordelijkheden op het terrein van de voorbereiding van de rampenbestrijding waar te maken, dat daarvoor aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld en het toezicht wordt verbeterd en geïntensiveerd. Op de werkzaamheid van het systeem ben ik aanspreekbaar en afrekenbaar en in dat licht dient de aangehaalde zinsnede te worden gelezen.

Territoriale congruentie

De leden van de fractie van de PvdA en van de VVD-fractie hebben enkele vragen gesteld omtrent de stand van zaken met betrekking tot de territoriale congruentie. Zoals in het voorlopig verslag terecht wordt gesteld, zijn er thans nog enkele knelpunten in Noord-Holland en in de stedendriehoek in de provincies Gelderland en Overijssel alsook ten aanzien van de indeling van de gemeenten Hattem en Mook en Middelaar.

Met betrekking tot de territoriale congruentie van de hulpverleningsdiensten in de provincie Noord-Holland, heeft intensief contact plaats gehad met de betrokken overheden en instanties. Ook heeft de IOOV een onderzoek uitgevoerd naar de consequentie van een herinrichting van de regio-indeling rondom Schiphol.

Op basis van de uitgevoerde onderzoeken en de gehouden gesprekken ben ik van mening dat het op dit moment niet wenselijk is om de congruentie van de gemeente Haarlemmermeer per 1 januari 2004 te forceren. Er is op dit moment geen sprake van een door de besturen in Noord-Holland gedragen model voor territoriale congruentie dat zonder onevenredige inspanningen op korte termijn te realiseren is. Zowel de optie van een overgang van de gemeente Haarlemmermeer naar de regio Kennemerland voor de brandweer en de GHOR als de optie van een overgang van de gemeente Haarlemmermeer naar de regio Amsterdam e.o. voor de politie, heeft grote gevolgen voor de betrokken regio's voor de kwaliteit van de dagelijkse hulpverlening en de hulpverlening bij zware ongevallen en rampen of voor de politiezorg. Deze gevolgen kunnen mijns inziens alleen opgevangen worden door ingrijpende en tijdrovende maatregelen. De voordelen van congruentie wegen op dit moment niet op tegen de nadelen van incongruentie, mits de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding wordt verbeterd. Het rapport «Regionale indeling Haarlemmermeer inzake rampenbeheersing» van de Inspectie Openbare orde en Veiligheid (IOOV) van 22 augustus 2003 laat daartoe zien dat beide regio's op diverse onderwerpen verbeteringen kunnen en moeten aanbrengen voor een adequate rampenbeheersing. Daarnaast ben ik van mening dat met het oog op de ondertekende regionale convenanten en de geplande evaluatie van het politiebestedel in 2005 het niet wenselijk is om nu de grenzen van de politieregio's ter discussie te stellen.

Concreet betekent dit het volgende. De huidige incongruente situatie rondom de gemeente Haarlemmermeer zal vooralsnog worden geaccepteerd. Bij de evaluatie van het politiebestedel in 2005 wordt deze incongruentie expliciet gezien. Vervolgens kan het kabinet over de indeling besluiten. Op dit moment ga ik ervan uit dat de gemeente Haarlemmermeer uiteindelijk bij de veiligheidsregio Amsterdam e.o. zal worden

ingedeeld. Op termijn zal territoriale congruentie moeten worden gerealiseerd.

Het voorgaande heb ik in een brief van 4 november 2003 aan het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland laten weten. De duur van de handhaving van de huidige regionale indeling rondom Schiphol is dus aan een termijn gebonden, waarbij de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding gewaarborgd dient te zijn. In dat verband heb ik de commissaris van de Koningin van de provincie Noord-Holland verzocht er in de tussenliggende periode op toe te zien dat de door de IOOV geconstateerde verbeterpunten voor de organisatie van de rampenbestrijding in de regio's Kennemerland en Amsterdam en omstreken worden doorgevoerd.

Ook ten aanzien van de territoriale congruentie in de stedendriehoek, valt niet te verwachten dat deze aan het begin van 2004 zal worden bereikt. De discussie in die regio spitst zich met name toe op de onevenredige frictiekosten die met een herinrichting van de regio's zijn gemoeid. Ik heb goede hoop dat we binnen een afzienbare termijn ten aanzien van die regio tot overeenstemming kunnen komen met de provinciale en regionale besturen. In tegenstelling tot de hulpverleningsregio's rondom Schiphol, waar vooralsnog wordt gekozen voor de handhaving van de huidige (incongruente) situatie, wordt in de stedendriehoek dus gestreefd om op korte termijn alsnog een congruente situatie te bereiken. Binnenkort heb ik nader overleg met de betrokken bestuurders. Ik wil daarop bij de beantwoording van uw vragen niet inhoudelijk vooruitlopen. Zodra er nieuws is zal ik het parlement daarover informeren.

Tot slot vroegen de leden van de VVD-fractie hoe de congruentie-aanpak moet worden gezien in het licht van de recente uitspraak dat er nog vóór 2006 een nationale politie zou moeten komen.

Het bereiken van territoriale congruentie is staand beleid waar ik ook nu nog volledig achter sta en waarvan het streven is om dit in 2004 bereikt te hebben. Dat beleid is ook succesvol nu in veruit de meeste regio's congruentie is bereikt. Mijn uitspraken over de nationale politie betreffen langere termijn beleid en staan los van het realiseren van territoriale congruentie op de korte termijn. Het zegt ook niets over de indeling van Nederland in 25 (operationele) regio's. Hoe de politieregio zich in de toekomst verhoudt tot de veiligheidsregio is een onderwerp dat aan de orde komt bij mijn standpunt over het ROB-advies.

ROB-advies

De commissie tot onderzoek van de nieuwjaarsbrand vond het wenselijk dat niet alleen wordt gestreefd naar territoriale congruentie, maar dat er ook vervolgstappen worden ondernomen nadat de regiogrenzen (conform de huidige voorstellen) samenvallen. Zij adviseerde om het proces van verdere regionalisering verder uit te werken op de bestuurlijke betekenissen, waarbij uitdrukkelijk moet worden gekeken naar de vormen van verlengd lokaal bestuur en een zelfstandige bestuurlijke inbedding zoals bij de politie. Ook het kabinet wil het beleid om te komen tot een territoriaal congruente gebiedsindeling doortrekken en verder uitbouwen tot «bestuurlijke congruentie». Het vorige Kabinet heeft in dat verband aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (verder ROB) advies gevraagd over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. In maart 2003 is dat advies verschenen, waarin het proces van regiovorming wordt ondersteund. De ROB gaat er in zijn advies vanuit dat het proces om te komen tot territoriale congruentie, zoals neergelegd in het voorliggende wetsvoorstel, wordt voltooid en neemt dat als uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van de regio's.

De leden van de fractie van de PvdA en van de VVD-fractie hebben verzocht aan te geven wanneer een kabinetsreactie op het advies van de ROB tegemoet kan worden gezien en hoe zich dat verhoudt met het onderhavige wetsvoorstel.

Ik hecht groot belang aan een duurzame bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. Zoals ik bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb aangegeven, focus ik in dat verband primair op de bestuurlijke inbedding van de GHOR- en de brandweerregio. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de toedeling van taken aan de brandweerregio's in relatie tot de taken van de gemeentelijke brandweer. Daar valt nog een slag te slaan. Daarnaast dienen ook enkele andere vragen zorgvuldig bezien te worden. Ik verwijs in dit kader naar de publieke discussies over de mate van de integratie van de besturen van de hulpverleningsdiensten, de inbedding van de politie, het toezicht rondom de rampenbeheersing, enzovoort. Ik heb erop gewezen dat dit een ingewikkelde en gevoelige problematiek is, die op basis van grondige afwegingen moet worden aangepakt. Dat heeft als consequentie dat het kabinetsstandpunt langer op zich laat wachten dan strikt genomen de bedoeling was. De wisseling van de kabinetten in 2003 is in dat verband ook niet bevorderlijk geweest in de voortvarende behandeling van dit dossier. Verder wil ik met (organisaties) van bestuurders van gedachten wisselen, alvorens ik mijn standpunt aan de Tweede Kamer aanbied. Daarop wil ik hier niet vooruitlopen. Ik verwacht thans dat dit voorjaar het kabinetsstandpunt kan worden uitgebracht.

De behandeling van dit wetsvoorstel hoeft het kabinetsstandpunt niet af te wachten. Sterker nog, dat zou bijzonder onwenselijk zijn. Om een bestuurlijke congruentie te bereiken is eerst territoriale congruentie noodzakelijk. Daarmee is de vaststelling van dit wetsvoorstel, waarin territoriale congruentie dwingend wordt voorgeschreven, dus een randvoorwaarde om de door de ROB geschetste vervolgstappen te kunnen zetten. Het wetsvoorstel is een aanscherping van het huidige systeem als gevolg van de rampen in Enschede en Volendam en de beleidsnota rampenbestrijding van 2000. Het wetsvoorstel is gericht op verbeteringen op de korte termijn, dat wil zeggen vanaf 2004. Het kabinetsstandpunt over het ROB advies ziet op wijzigingen van het systeem op de lange termijn. Overigens blijft de systematiek van het onderhavige wetsvoorstel in beginsel in stand. Als met de invoering van deze wet gewacht wordt op het kabinetsstandpunt op het ROB-advies en de daarop volgende discussie zou dat betekenen dat een goed samenstel van verbeteringen onnodig wordt uitgesteld.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt verbeteringen aan in de organisatie van de rampenbestrijding, territoriale congruentie is er daar één van. Verbeteringen die noodzakelijke werden bevonden na de analyses van de rampen in Enschede en Volendam. De invoering van het wetsvoorstel is daarnaast de noodzakelijke randvoorwaarde om eventuele vervolgstappen naar aanleiding van het ROB-advies te kunnen zetten. Nadat het kabinet zich daarover een mening heeft gevormd zal daarover zowel in het parlement als met het veld een debat ontstaan. Pas wanneer consensus over de einddoelen is ontstaan, kunnen nadere wettelijke voorschriften worden geïnitieerd. Dat houdt in dat op termijn een nieuw wetsvoorstel zal worden ingediend om de voorstellen uit de kabinetsreactie wettelijk te verankeren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of het niet van het grootste belang is om te zorgen dat er rust ontstaat en niet voortdurend weer gereorganiseerd wordt.

Er is hier sprake van een afweging tussen de huidige situatie, de wenselijke situatie en de hoeveelheid capaciteit (in menskracht en middelen) die nodig is om die gewenste situatie te bereiken. Deze afweging neemt het Kabinet nadrukkelijk mee in haar besluitvorming. Het kabinet streeft ernaar zoveel mogelijk aan te sluiten bij de autonome ontwikkelingen zoals die in de praktijk reeds aan de orde zijn. Denk hierbij aan de regio's waar de besturen al intensief samenwerken of waar op dit moment het brandweer- en GHOR-bestuur al zijn geïntegreerd. Voor de meer ingrijpende keuzes die het kabinet wil maken geldt dat het deze noodzakelijk vindt om de veiligheid van burger en bedrijfsleven op een noodzakelijk hoger niveau te brengen. Het Kabinet neemt hiermee de verplichting op zich om de uitvoering van de beleidsvoornemens in een reëel tijds-perspectief te plaatsen en deze maatregelen voldoende te faciliteren.

Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van mening dat naast het belang van duidelijkheid over de bestuurlijke inbedding rond de rampenbestrijding buitengewoon veel aandacht besteed moet worden aan goede samenwerking in de praktijk tussen de verschillende disciplines. Multidisciplinair en bestuurlijk oefenen is één middel om de samenwerking tussen deze disciplines te verbeteren. Belangrijk doel van multidisciplinair en bestuurlijk oefenen is elkaar en elkaars werkwijze te leren kennen en daarmee de verschillen in cultuur en werkwijze tussen de verschillende disciplines te overbruggen. De verschillende disciplines moeten van elkaar weten wat ze kunnen verwachten en waar ieders taken en verantwoordelijkheden liggen. Ik kom daarop aan het slot van deze memorie van antwoord terug.

Overige vragen

De minister van VWS heeft recentelijk zijn voornemens gepresenteerd over de financiering en de aansturing van de ambulancezorg.¹ De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe deze voornemens zich verhouden tot de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in het onderhavige wetsvoorstel is neergelegd. De minister van VWS heeft in zijn brief enkele voorstellen gedaan die verbeteringen beogen in de dagelijks ambulancezorg, hetgeen ook zijn weerslag zal hebben op de ambulancezorg in geval van een ramp of zwaar ongeval. Daarbij wordt onder meer vergunningverlening aan de (nieuwe) Regionale ambulancevoorziening (verder: RAV) overgeheveld van de provincie naar de minister en krijgen zorgverzekeraars een sterkere positie ten opzichte van de RAV en krijgt deze RAV belangrijke zeggenschap over het functioneren van de meldkamer. De minister van VWS sluit in zijn voornemens voor de regionale indeling van de RAV aan bij de regionale indeling die in het voorliggende wetsontwerp wordt voorgestaan. Hierbij wordt een optimale samenwerking met het GHOR-bestuur, het bestuur van de regionale brandweer en het regionale politiekorps mogelijk gemaakt.

De minister van VWS is medeondertekenaar van het onderhavige wetsvoorstel en ondersteunt dan ook de daarin opgenomen wijzigingen ten aanzien van het GHOR-bestuur en de ambulancevoorziening. Het beleid ten aanzien van de RAV zal op korte termijn vorm krijgen in een separaat wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ambulancezorg. Waar het onderhavige wetsvoorstel ziet op de verbetering van de organisatie van de rampenbestrijding (waaronder de inzet van geneeskundige eenheden), zal met de nieuwe Wet ambulancezorg een impuls worden gegeven aan de dagelijkse ambulancezorg. Beide beleidsterreinen hebben raakvlakken met elkaar en zullen dus goed op elkaar dienen te zijn afgestemd. Ik kan u verzekeren dat daarnaar bij de voorbereiding van het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet Ambulancezorg zorgvuldig is gekeken. Alhoewel de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling ten opzichte van de RAV met

¹ Kamerstukken II 2003–04, 29 247, nr. 2.

laatstgenoemd wetsvoorstel verandering ondergaat, zal die ten aanzien van het GHOR-bestuur nagenoeg ongewijzigd blijven. Het GHOR-bestuur behoudt een belangrijke rol bij de vergunningverlening door de minister van VWS aan een RAV en het GHOR-bestuur zal ook een belangrijke positie behouden waar het gaat om de aansturing van de meldkamer.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het niet zinvol is om de verantwoordingsplicht van het college van burgemeester en wethouders en van de burgemeester aan de gemeenteraad in de wettekst zelf op te nemen. Daarvoor is in het onderhavige wetsvoorstel niet gekozen. Een afzonderlijke verantwoordingsplicht is mijns inziens niet noodzakelijk gelet op de algemene verantwoordingsplicht van het college en de afzonderlijke leden daarvan zoals neergelegd in artikel 169 van de Gemeentewet. In deze bepaling staat onder andere dat het college en de individuele leden van het college alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft geeft. Ook heeft een lid van de raad op grond van artikel 155 de mogelijkheid het college of de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen te stellen. Voorts kan een raadslid na verloop van de raad een interpellatie vragen over een onderwerp dat niet staat vermeld op de agenda om het college of de burgemeester hierover inlichtingen te vragen. Deze wettelijke bepalingen in de Gemeentewet zijn naar mijn opvatting afdoende om de verantwoordingsplicht van het college of de burgemeester aan de gemeenteraad te garanderen, ook voor wat betreft de bevoegdheden die het college en de burgemeester zijn toebedeeld inzake de voorbereiding van de rampenbestrijding.

De leden van de PvdA-fractie en van de VVD-fractie vragen zich af of er wettelijke kaders voor een kwaliteitssysteem moeten worden vastgesteld. In het actieprogramma Bewust Veiliger is aangekondigd dat door mijn departement een kwaliteitsstelsel voor de rampenbestrijding zal worden ontwikkeld. Binnen de rampenbestrijding werken vele organisaties samen. Die organisaties zijn elk zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun werk. Het is de bedoeling dat deze organisaties ieder voor zich een kwaliteitssysteem hanteren voor hun taken bij de rampenbestrijding. Diverse organisaties hanteren al een kwaliteitssysteem of zijn bezig zo'n systeem in te voeren. In zo'n *kwaliteitssysteem* moeten de organisaties in elk geval uitspraken doen over de verbetering van hun activiteiten in de rampenbestrijding in elk van de schakels van de veiligheidsketen: proactie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Een kwaliteitssysteem bevat een cyclische benadering van verbetering: doelstellingen bepalen, op die doelstellingen gericht beleid ontwikkelen, plannen maken om het beleid tot uitvoering te brengen, uitvoeren van die plannen, monitoren van de voortgang en ter afronding van de eerste rondgang verbetervoorstellen formuleren. De verbetervoorstellen zijn de basis voor de volgende verbetercyclus. De kwaliteitscyclus is dus voor te stellen als een opwaartse spiraal.

Een kwaliteitssysteem is niet compleet zonder normen. Normen maken bestuurlijke ambities concreet en meetbaar en vormen tevens de maatlat bij zelfevaluatie en doorlichting. Ik heb het Landelijk beraad rampenbestrijding (verder: LBRB) verzocht normen voor de rampenbestrijding te ontwikkelen. Het LBRB heeft hiertoe een project opgestart, de bedoeling is dat de «multidisciplinaire referentiekaders» zoals het LBRB die noemt, medio 2004 gereed zijn.

Onder een *kwaliteitsstelsel* voor de rampenbestrijding versta ik het samenstel van de verschillende kwaliteitssystemen; dus het geheel van de kwaliteitssystemen van de organisaties die in de rampenbestrijding samenwerken. Het doel dat ik met een kwaliteitsstelsel beoog is tweeledig.

Ten eerste wil ik met een kwaliteitsstelsel de samenhang zichtbaar maken tussen de vele bestaande kwaliteitsinitiatieven; daar is duidelijk behoefte aan. Ten tweede wil ik met een kwaliteitsstelsel de kwaliteit van de rampenbestrijding op een systematische en continue manier verbeteren.

In het voorliggende wetsvoorstel is het kwaliteitssysteem voor de regio vastgelegd. Dat bestaat uit de vierjaarlijkse vaststelling van het regionale beheersplan waarin de doelstellingen voor (de voorbereiding op) de rampenbestrijding zijn beschreven. In het beheersplan zijn ook de voor de realisering van die doelstellingen benodigde capaciteit en deskundigheid vastgelegd en de maatregelen die nodig zijn om deze te realiseren en in stand te houden. Het is vervolgens aan het regionaal bestuur om de uitvoering te monitoren. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld instrumenten als zelfevaluatie, visitatie en auditing worden ingezet. Het is aan het bestuur te kiezen hoe het de uitvoering van zijn beleid wil monitoren.

In het wetsvoorstel is ook vastgelegd dat het regionaal bestuur jaarlijks een rapportage over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de beleidsmaatregelen vaststelt en deze aan de commissaris van de Koningin zendt. Het bestuur zal bij het opstellen van de rapportage gebruik maken van de informatie die het uit het monitoren heeft verkregen. Het ligt voor de hand dat op basis van de monitorinformatie zonedig verbetervoorstellen worden ontwikkeld. De rapportageverplichting stimuleert het bestuur de kwaliteitscyclus jaarlijks te doorlopen.

In het wetsvoorstel is geen kwaliteitssysteem voor andere instanties opgenomen, dat wil overigens niet zeggen dat die instanties geen kwaliteitssysteem zouden hebben. De politie heeft het INK managementmodel als systeem voor de totale kwaliteitszorg. De brandweer heeft zich voor dit systeem uitgesproken, maar heeft het nog niet ingevoerd. Ook steeds meer gemeenten hanteren het INK managementmodel. De Stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ) ontwikkelt een certificatieschema voor de GHOR organisatie. Zoals ik eerder opmerkte zijn deze organisaties zelf verantwoordelijk voor de invoering van een kwaliteitssysteem en zoals u uit het voorgaande kunt afleiden nemen zij ook die verantwoordelijkheid. Resteren nog de organisatieniveaus provincie en rijk. Deze organisatieniveaus in de rampenbestrijding hebben nog geen kwaliteitssysteem. Ik zal stimuleren dat zij in de komende jaren een kwaliteitssysteem ontwikkelen.

Als laatste stap in de ontwikkeling en invoering van het kwaliteitsstelsel voor de rampenbestrijding ben ik voornemens de systematiek van kwaliteitssystemen per organisatie en de eisen die ik aan die kwaliteitssystemen stel (cyclische benadering, veiligheidsketen, normen) op termijn alsnog vast te leggen in wetgeving. Daarvoor is het vanzelfsprekend noodzakelijk dat duidelijkheid en draagvlak zijn ontstaan voor de door de onderscheiden organisaties gehanteerde kwaliteitssystemen. Vandaar dat dat in dit wetsvoorstel nog niet is meegenomen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben een nadere uitleg gevraagd over het optreden van de minister van VWS ten aanzien van (het verbieden van) de inzet van brandweertieners op ambulancediensten. De minister van VWS en de IGZ hebben aanvankelijk grote scepsis getoond waar het gaat om het inzetten van de brandweer als first responder. Ambtelijk en bestuurlijk overleg heeft geleid tot een bijstelling van de aanvankelijke stellingname van VWS op dit punt. Inmiddels wordt door VWS de lijn gesteund, waarbij de brandweer als first responder kan worden ingezet, onder de voorwaarden dat de inzet wordt gecoördineerd en bepaald door de centrale post voor de

ambulancezorg (CPA), er een inzetprotocol is, de inzet onder verantwoordelijkheid van de regionale ambulancevoorziening (RAV) plaatsvindt en de brandweerlieden specifiek voor deze taak opgeleid zijn.

De leden van de fractie van de PvdA stellen dat de inzet van vrijwilligers onder druk staat en vragen of het niet wenselijk is een onderzoek uit te voeren naar de positie van vrijwilligers in de organisaties van politie, brandweer en geneeskundige diensten.

Het belang van de inzet van vrijwilligers in het brandweerapparaat en andere operationele hulpverleningsdiensten wordt breed onderschreven. In 1999 is door mijn departement reeds onderzoek verricht naar de inzet van vrijwilligers in de openbare veiligheid. De belangrijkste conclusies waren destijds dat er behoorlijke verschillen in rechtspositie bestaan tussen de verschillende organisaties in de openbare veiligheid met vrijwilligers, dat er sprake is van een gebrekkige informatievoorziening aan werkgevers in het hoofdberoep van de vrijwilligers en dat er verschillen bestonden in de wervingsmethoden en de selectie-eisen. Destijds is ook geconstateerd dat met name de beschikbaarheid gedurende de zogenaamde kantoortijden onder druk staat. In dit onderzoek zijn ook voorstellen gedaan om deze knelpunten aan te pakken. Naar aanleiding van dit rapport is onder meer aandacht besteed aan de werving van ondervertegenwoordigde groepen, het imago van de operationele hulpverleningsdiensten en de beeldvorming omtrent de brandweer in het bijzonder en op het harmoniseren van de selectie-eisen. Verder zijn er door de Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding en het College van Arbeidszaken initiatieven genomen om tot verbetering van de rechtspositie te komen. Inmiddels is het verzekeringspakket voor brandweervrijwilligers aangepast. De rechtspositie van brandweervrijwilligers zal ook worden meegenomen in het komende overleg met de bonden over de gemeente CAO.

Bij de inrichting van de hulpverleningsregio's zoals hiervoor beschreven, heb ik nadrukkelijk aandacht voor de positie van de vrijwilligers. Voorkomen moet worden dat zij vervreemd raken van met name de inzet voor brandweertaken en er wordt in dat kader nagedacht welke middelen kunnen worden ingezet om het aantal vrijwilligers te behouden en te vergroten. De problematiek die de PvdA aansnijdt is dus bekend en de oorzaken zijn reeds onderzocht. Er bestaat voor mij dan ook thans geen aanleiding om een aanvullend onderzoek te verrichten naar de positie van vrijwilligers binnen de openbare veiligheid.

De leden van de fractie van de PvdA hebben verzocht om een overzicht van de met dit wetsvoorstel samenhangende algemene maatregelen van bestuur. Het betreft hier een drietal besluiten die door de Koningin alle op 30 september 2003 bij de Raad van State voor advies zijn voorgelegd. Het eerste betreft een besluit met daarin de criteria aan de hand waarvan gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin de gemeentelijke en regionale plannen zullen toetsen. Daarop is hiervoor al ingegaan. Het tweede betreft een besluit met daarin de indeling van alle gemeenten over de verschillende regio's. Daarbij wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de indeling van gemeenten over politieregio's. Zoals hiervoor gemeld zijn er thans nog enige incongruenties. In de te bekrachtigen algemene maatregel van bestuur zal – zoals in de parlementaire behandeling aangekondigd – de op het moment van inwerking treden feitelijke geldende situatie worden vastgelegd. Dit wetsvoorstel of het besluit dient niet als breekijzer om congruentie af te dwingen.

Het derde en laatste betreft een besluit waarin diverse bestaande besluiten in technische zin worden aangepast aan de in voorliggende wetsvoorstel opgenomen terminologie en waarin verwijzingen naar de door vernummering verplaatste wetsartikelen worden hersteld. Alle

besluiten dienen gelijktijdig met het wetsvoorstel in werking te treden.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze de invoering van dit wetsvoorstel financieel ondersteund wordt. Daarover heb ik in de eerdere stukken aan de Tweede Kamer al een uiteenzetting gegeven.

Samenvattend kan ik daarover het volgende zeggen.

Met dit wetsvoorstel ontstaan nieuwe taken voor de regio's en de provincies waarvoor aanvullende structurele bijdragen worden verstrekt. Deze financiële bijdragen zijn al in de voorgaande jaren aan de provincies en regio's ter beschikking gesteld omdat het wetsvoorstel voorziet in de verankering van al lopende projecten. Voor de gemeenten verandert er nauwelijks iets in de bestaande taken en verantwoordelijkheden zodat extra financiële middelen in die richting niet nodig zijn.

Voor de provincies ligt de taakverzwaring in het toezicht op het beheersplan en de jaarlijkse bestuurlijke rapportage. De extra administratieve taken veroorzaken voornamelijk personele kosten.

De provincies hebben nu al een toetsende en coördinerende rol ten aanzien van de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. Voor dit doel is in het kader van de decentralisatie-impuls in 1993 structureel geld overgeheveld naar het Provinciefonds. De taakverzwaring die voortvloeit uit het wetsvoorstel is een uitbreiding van het systeem dat al aanwezig is. Voor dit doel is aan de provincies in 2001 € 0,68 miljoen via een eenmalige specifieke uitkering en in 2002 € 1,36 miljoen via een eenmalige ophoging van het provinciefonds beschikbaar is gesteld. Voor de daarop volgende jaren wordt het provinciefonds structureel met € 2,268 miljoen opgehoogd. De beschikbare middelen zijn voldoende voor gemiddeld drie fte's per provincie. Dat wordt afdoende geacht voor de aanvullende taken van de provincie in het toezicht op gemeentelijke en regionale plannen, de beoordeling van de bestuurlijke rapportage van de regio en het opstellen van een bestuurlijke rapportage voor het Rijk.

Voor de regio's ligt de extra taakbelasting op het gebied van het opstellen van het regionale beheersplan, van de organisatieplannen en de bestuurlijke rapportage. In veel gevallen werden deze taken, soms onder een andere vlag, al uitgevoerd. De aan de regio's beschikbaar gestelde financiële middelen (€ 38,57 miljoen naar aanleiding van de beleidsnota rampenbestrijding en € 27,68 miljoen structureel naar aanleiding van Enschede/Volendam) zijn voldoende voor de uitvoering van de taken die volgen uit het wetsvoorstel. Hiernaar heeft onafhankelijk onderzoek plaatsgevonden dat bij brief van 12 februari 2002 is aangeboden aan de Tweede Kamer.

Voor de realisatie van territoriale congruentie kan het rijk een financiële bijdrage leveren. Tot nog toe is € 2,5 miljoen uitgekeerd zowel ten behoeve van fusies tussen regionale brandweren en tussen GHOR-regio's als de overgang van gemeenten van de ene naar de andere regio. Over de vergoeding van onevenredige frictiekosten ten aanzien van ondermeer de Stedendriehoek bestaat thans nog geen duidelijkheid.

De leden van de VVD-fractie hebben om meer duidelijkheid verzocht omtrent de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de diverse plannen. Er is geen orgaan dat zal worden belast met de overall coördinatie van de diverse plannen. Dat zou in mijn ogen ook onwenselijk zijn omdat dat leidt tot onnodige bureaucratie. Het huidige systeem van de rampenbestrijding brengt met zich mee dat er sprake is van gespreide verantwoordelijkheden ten aanzien van de rampenbestrijding. Voor dit systeem is destijds gekozen opdat alle betrokken partijen de verantwoording kunnen dragen voor hun eigen inbreng. De planvorming begint op gemeentelijk niveau. Het college van burgemeester en wethouders

stelt een rampenplan vast op basis van een risico-inventarisatie en -analyse. Het rampenplan bevat een overzicht van de risico's in de gemeente, waarvoor ten minste een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. De burgemeester stelt de rampbestrijdingsplannen vast. Dat doet hij ten minste voor de in het rampenplan genoemde risico's. Aangezien de burgemeester tevens voorzitter is van het college, is afstemming tussen beide soorten plannen verzekerd. De gemeenteraad zal op zijn beurt bij de uitoefening van zijn controlerende taak de samenhang tussen de plannen kunnen beoordelen. Het bestuur van de regionale brandweer is verantwoordelijk voor de vaststelling van het beheersplan. Dat doet hij in overeenstemming met het bestuur van de GHOR-regio en het regionaal college van de politieregio. Het beheersplan is gebaseerd op de gemeentelijke risico-inventarisaties en -analyses, zoals opgenomen in de rampenplannen van de deelnemende gemeenten. De regio dient derhalve rekening te houden met deze gemeentelijke plannen. In het bestuur van de regio zijn bestuurders (vaak de burgemeesters) van de deelnemende gemeenten vertegenwoordigd, zodat ook op die manier een waarborg bestaat dat de gemeentelijke en regionale plannen goed op elkaar aansluiten. Tot slot bevatten de voorgestelde wettelijke bepalingen inzake de gemeentelijke en regionale plannen enkele specifieke afstemmingsverplichtingen (bijvoorbeeld met de calamiteitenplannen van waterschappen) en een verplichting tot het toezenden van de plannen aan relevante andere betrokken bestuursorganen. Met dit systeem wordt een goede afstemming tussen de verschillende plannen gestimuleerd. Het is aan de verschillende bestuursorganen om op gezette tijden met elkaar in overleg te treden teneinde het gevoerde beleid op elkaar af te stemmen.

De leden van de VVD-fractie missen in dit wetsvoorstel aandacht voor en aanpak van mogelijke rampen op de Noordzee en Waddenzee en riepen hierbij de Dakotaramp uit 1996 in herinnering. Zij vroegen dit aspect serieus mee te nemen bij komende wet- en regelgeving op het gebied van de rampenbestrijding. In reactie daarop kan ik melden dat de rampenbestrijding op de Noordzee en de Waddenzee reeds is gereguleerd. De rampenbestrijding op de Noordzee is neergelegd in het Rampenplan Noordzee, opgesteld door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De rampenbestrijding op de Waddenzee is georganiseerd conform de rampenbestrijding op gemeentelijk niveau. Het grondgebied van de Waddenzee is volledig gemeentelijk ingedeeld, wat betekent dat bij een ramp of zwaar ongeval op de Waddenzee de burgemeester van de betreffende gemeente de leiding neemt over de bestrijding van die ramp. In het gemeentelijk rampenplan en rampbestrijdingsplannen kan rekening worden gehouden met incidenten op de Waddenzee. Het is aan de betreffende gemeenten en regio's om te bezien welke risico's aanwezig zijn en hoe zij zich daarop voorbereiden.

Ten aanzien van de wijze waarop slachtoffers die op zee zijn gevallen worden aangevoerd aan land waar de hulpverlening dient te worden voortgezet en de bevoegdheidsverdeling tussen autoriteiten op zee en op land is de rampenbestrijding op zee en land niet optimaal georganiseerd. Mijn departement is gestart met het opzetten van een project, in afstemming met het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de betrokken provincies, om de rampenbestrijding op zee en het land beter op elkaar af te stemmen. Eén van de uitkomsten van het project zou op het gebied van wet- en regelgeving kunnen liggen.

De leden van de VVD-fractie vragen, onder verwijzing naar de brief van de VNG aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en hoge Colleges van Staat, op welke manier eventuele bureaucratisering kan worden tegengegaan. Ook de leden van de fracties van SP, D66 en OSF vragen een reactie op de brief van de VNG.

Op verschillende onderdelen van het commentaar van de VNG, zoals ten aanzien van de regiovorming, het ROB-advies, het toezichtssysteem en de kwaliteitszorg, is in het voorgaande reeds ingegaan. Waar ik aanvullend nog iets over wil zeggen is het door de VNG geschetste beeld dat een papieren werkelijkheid wordt gecreëerd en dat decentrale overheden door de met dit wetsvoorstel te introduceren planvormings- en toezichtsstructuur gebukt gaan onder een enorme bureaucratie waarbij ze niet meer toekomen aan het echte operationele werk.

Dat door de VNG geschetste beeld is makkelijk gecreëerd door een opsomming te geven van de verschillende gemeentelijke, regionale en provinciale plannen, de bestuurlijke rapportage, een beschrijving van het toezicht door de provincie en de algemene doorlichting door de IOOV. Niettemin is dat beeld niet terecht. Het is eerder een karikatuur van de bestaande situatie, die we met het wetsvoorstel juist beogen weg te nemen.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven bevat het wetsvoorstel een goede balans tussen decentrale taakuitoefening en monitoring door provincie en rijk. Daarbij wordt ernaar gestreefd dat de voorbereiding op de verschillende deelprocessen van de rampenbestrijding, te weten pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg, transparant verloopt. Zodoende kunnen burgers, hulpverleningsdiensten en mede-overheden zicht krijgen op de door het lokale en regionale bestuur gemaakte keuzen en kunnen zij die besturen daarop ook aanspreken. Door de uniformiteit in de te maken plannen, de bestuurlijke rapportages en de rapportages van de IOOV, is daarnaast benchmarking mogelijk. Gemeenten en regio's krijgen de mogelijkheid om zich ten opzichte van elkaar te vergelijken. Dat zal met name de achterblijvers stimuleren om een tandje bij te schakelen.

De IOOV heeft inmiddels ervaring opgedaan met de algemene doorlichting zoals die met dit wetsvoorstel formeel zal worden ingevoerd. Zo is een onderzoek afgerond in de regio Zuid-Holland Zuid en lopen er nog twee onderzoeken in de regio's Gooi en Vechtstreek en Friesland. Vooruitlopend op de presentatie van de eindrapportages van genoemde onderzoeken, kan worden gemeld dat de operationele prestaties van de onderzochte regio's lager zijn dan mag worden verwacht op basis van het door die regio's zelf vastgestelde ambitieniveau. De algemene doorlichting maakt het mogelijk om het daadwerkelijke operationele vermogen van de regio's op het terrein van de rampenbestrijding helder en eenduidig in beeld te brengen. Iets wat ons met het bestaande instrumentarium onvoldoende is gelukt. Op basis van de (voorlopige) onderzoeksresultaten zijn aan de betreffende regio's aanbevelingen gedaan om maatregelen te nemen tot verbetering van de organisatie. Zodra de onderzoeken zijn afgerond en de eindrapportages gereed zijn, zullen deze openbaar worden gemaakt.

De algemene doorlichting van de IOOV en de in de wet opgenomen toezichtssystematiek is dus allerm minst een papieren tijger. De transparantie die met de planvormings- en rapportagesystematiek, in combinatie met de toezichtsrelaties wordt nagestreefd, brengt het feitelijke opereren van de organisatie van de rampenbestrijding duidelijk in beeld en legt onvolkomenheden daarin bloot. Vervolgens kunnen de maatregelen worden getroffen die nodig zijn om het operationeel vermogen van de rampenbestrijdingsorganisatie in overeenstemming te brengen met onze verwachtingen en ambities. Dat is de meerwaarde van de algemene doorlichting. Ik ben ervan overtuigd dat dit wetsvoorstel zal bijdragen aan de gewenste kwaliteitsverbetering en daarmee dus geenszins een papieren werkelijkheid creëert zoals de VNG ons voorhoudt. Sterker, het zal de papieren werkelijkheid die er nu blijkens de beschikbare rapportages bestaat in zekere mate wegnemen.

Ten aanzien van dit punt kan ik u tot slot verzekeren dat er alle aandacht naar uitgaat om dubbels en overlap in het toezicht te voorkomen, daar heeft namelijk niemand belang bij. In het voorgaande heb ik aangegeven dat de provincies en de IOOV totaal verschillende toezichtsrelaties ten opzichte van de doelgroep hebben. Daarbij gelden de uitkomsten van het toezicht van de provincie als startpunt van de algemene doorlichting door de IOOV. Afhankelijk van de diepgang van het door individuele provincies gehouden toezicht op de regio's en gemeenten, zal de doorlichting van de IOOV op die onderdelen minder gefocust zijn. Om een en ander op elkaar af te stemmen, is de IOOV in overleg met de provincies. Dit dient in 2004 tot een protocol te leiden waarin afspraken over afstemming en samenwerking worden opgenomen.¹ Ook op die wijze wordt overlap in het toezicht voorkomen.

Ik wil er ten slotte op wijzen dat het onderhavige wetsvoorstel slechts één van de instrumenten is om de organisatie van de rampenbestrijding te verbeteren. Die wet is nodig, zoals de onderzoeksresultaten naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam en het rapport van de Algemene Rekenkamer terzake hebben aangetoond. Maar met een wettelijke regeling op zichzelf is de rampenbestrijding natuurlijk niet op een hoger peil gebracht. Daarvoor zullen de betrokken bestuurslagen en operationele hulpverleningsdiensten daadwerkelijk actie moeten ondernemen. Het is van belang dat de beoogde verbetering uit het onderhavige wetsvoorstel ertoe leidt dat de feitelijke bestrijding van rampen op een hoger niveau wordt gebracht. Daartoe worden de volgende flankerende acties ondernomen, waarop ik u graag attent wil maken.

In de eerste plaats zal met de betrokken partners in het veld worden gewerkt aan de formulering van basisvereisten voor de rampenbeheersing. Deze basisvereisten hebben onder meer betrekking op de opschaling bij grootschalig optreden en acute rampen, het informatie-management en de communicatie, en de leiding en coördinatie ten tijde van een ramp. De multidisciplinaire referentiekaders, waaraan ik hiervoor refereerde, zullen worden afgestemd op de basisvereisten. Vervolgens zullen deze basisvereisten worden getest en geïmplementeerd door de operationele hulpverleningsdiensten. Het gaat er namelijk niet om dat er weer een lijstje met eisen wordt geformuleerd, maar dat die eisen ook daadwerkelijk kunnen worden geleverd als de omstandigheden daarom vragen. Als sluitstuk zullen deze basiseisen op termijn juridisch worden verankerd. Er wordt naar gestreefd deze basisvereisten nog dit jaar gereed te hebben.

In de tweede plaats zal geïnvesteerd worden in de praktijkgerichtheid van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Zo zal erop worden toegezien dat in de plannen van de regio's nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de implementatie daarvan. Hetzelfde geldt voor het rijksbeleid. De mogelijkheden van pilots, proeftuinen en het testen van producten onder praktijkomstandigheden moeten beter worden benut. Verder is het zaak het realiteitsgehalte van het oefenen te verhogen.

Op basis van het doorlichtingsinstrument van de IOOV zullen praktijktesten worden ontwikkeld die door de regio's zelf uitgevoerd kunnen worden om het niveau van de operationele prestaties te kunnen meten. Voor de regionale en gemeentelijke overheden zijn die tests noodzakelijk om te kunnen «sturen op resultaat». Er moet onderscheid worden gemaakt tussen oefeningen gericht op het leereffect (als onderdeel van het opdoen van kennis en vaardigheden) en het – onaangekondigd – testen dat inzicht geeft in de prestaties die onder rampomstandigheden geleverd kunnen worden.

¹ Zie ook: Kamerstukken II 2003–04, 27 831, nr. 5, p. 6.

In de derde plaats zullen de activiteiten die de onderhavige wet van de decentrale overheden en hulpverleningsdiensten vraagt, intensief ondersteund worden door mijn departement. Zo worden er modellen van de verschillende te maken plannen ontwikkeld, zullen per regio de voortgang en eventuele knelpunten in kaart worden gebracht en zullen daarover afspraken worden gemaakt om het gewenste eindresultaat te bereiken. De te bereiken inhoudelijke verbeteringen zullen daarbij wat mij betreft de hoogste prioriteit hebben. Het ministerie zal daarnaast actief bemiddelen in het uitwisselen van kennis en ervaring, zodat de beschikbare capaciteit optimaal wordt benut.

In de vierde plaats zal worden bekeken hoe het functioneren van de meldkamers verder verbeterd kan worden. Met de colokatie van de meldkamers is een belangrijke stap gezet. Bekeken zal worden hoe een technische koppeling tussen de meldkamers te realiseren is. Hierdoor kan in geval van grootschalige incidenten en rampen makkelijker samengewerkt worden met de meldkamers in naastgelegen regio's en kan onderling assistentie worden verleend. De interregionale samenwerking zal overigens in het algemeen een belangrijk aandachtspunt worden de komende tijd. Mede naar aanleiding van het te verschijnen kabinetsstandpunt inzake het ROB-advies over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's, zal worden bezien hoe deze samenwerking kan worden verbeterd.

Kortom. De onderhavige wet biedt een belangrijke juridische structuur voor de beoogde verbeteringen in de rampenbeheersing. Maar een goede structuur alleen is niet genoeg. De hiervoor geschetste flankerende maatregelen zijn nodig om er voor te zorgen dat de regio's over voldoende slagkracht beschikken in geval van een acute ramp. De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in de rampenbeheersing en daar moeten we mee doorgaan om er voor te zorgen dat Nederland veiliger wordt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes