

- de burgemeesters in de provincie Utrecht
- de colleges van burgemeester en wethouders
- het algemeen bestuur van de Brandweer Regio Utrechts Land
- het algemeen bestuur van de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
- de korpsbeheerder van de Politie Regio Utrecht
- de stuurgroep voor de Veiligheidsregio Utrecht i.o.

Datum	12 oktober 2004	Sector	Kabinet cvdK
Nummer	2004KAB000553i	Referentie	J.J. Eijbersen
Uw brief van --		Doorkiesnummer	(030) 258 24 18
Uw nummer --		Faxnummer	(030) 258 23 20
Bijlage	1	E-mailadres	Jorrit.Eijbersen@provincie-Utrecht.nl
		Onderwerp	Toetsingskaders gemeentelijke en regionale plannen rampenbestrijding

Geachte mevrouw, mijnheer,

De Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr) is sinds 1 juli jl. van kracht.¹ Deze wet voorziet in een wijziging van een aantal reeds bestaande wetten die betrekking hebben op crisisbeheersing en rampenbestrijding: de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet ambulancevervoer.

Inleiding

Wij menen er goed aan te doen u op hoofdlijnen te informeren over de gevolgen van de inwerkingtreding van de Wkr. Hierbij achten wij het met name van belang u deelgenoot te maken van onze visie op de implementatie van de Wkr en de wijze waarop wij aan onze aangescherpte toezichthoudende taken en bevoegdheden vorm willen geven. Voor wat betreft onze toetsende rol komen de onderscheidende toetsingskaders aan de orde, die wij heden hebben vastgesteld. Voor de overzichtelijkheid hebben wij relevante regelgeving en toetsingskaders voor u gebundeld.

Met de Wkr worden actualiteit en kwaliteit van plannen in het kader van crisisbeheersing gewaarborgd.² Dit gebeurt onder meer door een periodieke beleids- en beheerscyclus van bestuurlijke vaststelling, toetsing, eventuele wijziging in de plannen, evaluatie en rapportage aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie (BZK). Opgemerkt zij dat planvorming – en in het verlengde daarvan toetsing onzerzijds – naar ons idee geen doel op zich is, maar een instrument om de voorbereiding op crisisbeheersing een kwaliteitsimpuls te geven.

Wetgeving

Zoals wij reeds opmerkten voorziet de Wkr in een stevig fundament voor provinciaal toezicht op gemeenten én regio. Plantoetsing is hierbij een belangrijk instrument. Omdat gebleken is dat de afzonderlijke provincies er in het verleden verschillende interpretaties van het begrip toetsing op

¹ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2004 nummer 265, *Besluit van 9 juni 2004 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikelen en onderdelen van artikelen van de Wkr en daarmee samenhangende uitvoeringsbesluiten* (Den Haag 2004).

² Met plannen bedoelen wij het gemeentelijke crisisbeheersingsplan, het rampenbestrijdingsplan, het regionale beheersplan en het organisatieplan. Hierop komen wij later terug.

nahielden en derhalve op eigen wijze invulling gaven aan deze toetsing, hebben de provincies bij de minister van BZK aangegeven dat er behoefte bestond aan een wettelijk verankering van toetsingscriteria. De minister heeft deze criteria onder de naam *Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding* in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) vastgelegd.³ Hierin worden eisen gesteld aan het gemeentelijk crisisbeheersingsplan⁴, het rampenbestrijdingsplan, het regionaal beheersplan rampenbestrijding, alsmede aan de inhoud van de organisatieplannen van de regionale brandweer en de geneeskundige hulpverleningsdiensten.

Op grond van het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding hebben de provincies gezamenlijk de toetsingskaders ontwikkeld. Ook van onze kant is hieraan een wezenlijke bijdrage geleverd. Met instemming van de Kring van commissarissen van de Koningin en het bestuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben wij heden de definitieve toetsingskaders – inclusief de verslagen van bevindingen – conform vastgesteld.

De toetsingskaders, de verslagen van bevindingen en relevante wet- en regelgeving treft u in bijgaande bundel als bijlage aan. Voor de overige (parlementaire) stukken, die verband houden met de Wkr, verwijzen wij u naar de websites www.rampenbeheersing.nl, www.overheid.nl en www.eerstekamer.nl. Volledigheidshalve delen wij mee dat op grond van onze ervaringen twee jaar na inwerkingtreding van de Wkr de toetsingskaders interprovinciaal worden geëvalueerd. De toetsingskaders zijn dus ‘levende’ documenten, die op grond van ervaringen en actuele ontwikkelingen kunnen worden aangepast.

Consequenties voor gemeenten

De wetgever heeft bij de inwerkingtreding van de Wkr – met uitzondering van artikel 6a⁵ – een overgangperiode van één jaar afgekondigd. Dit betekent dat elke gemeente uiterlijk 1 juli 2005 moet voldoen aan de eisen die de Wkr stelt. In concreto heeft dit voor gemeenten tot gevolg dat het gemeentelijk crisisbeheersingsplan en de eventuele rampenbestrijdingsplannen moeten worden gewijzigd en opnieuw moeten worden vastgesteld. Ook het regionaal beheersplan rampenbestrijding en de daaraan gekoppelde organisatieplannen moeten op 1 juli 2005 zijn vastgesteld.

Zoals bekend, is een model crisisbeheersingsplan ontwikkeld, waarbij van provinciezijde een voortrekkersrol is vervuld. Het Algemeen Bestuur van de Brandweer Regio Utrechts Land (BRUL) heeft dit model vastgesteld in zijn vergadering van 16 juni jongstleden, waarbij de burgemeesters zich hebben gecommitteerd het gemeentelijk crisisbeheersingsplan conform het model uit te werken. Mede omdat de provincie bij de totstandkoming aan tafel heeft gezeten is het model als zodanig ‘toetsingsproof’. Ervan uitgaande dat de gemeenten zich houden aan de regieaanwijzingen in het model, waarbij de lokale uitwerking van het model in deel vier het belangrijkste is, verwachten wij dan ook geen problemen bij onze toetsing van de gemeentelijke crisisbeheersingsplannen.

Wij toetsen het gemeentelijk crisisbeheersingsplan, het regionaal beheersplan rampenbestrijding en de organisatieplannen. De commissaris van de Koningin toetst de rampenbestrijdingsplannen. Aangezien wij verwachten dat we in juli 2005 een hoos aan te toetsen plannen zullen ontvangen, kunnen wij waarschijnlijk niet binnen de wettelijk gestelde termijn van drie maanden alle plannen toetsten. Voor de eerste toetsingsronde geldt dan ook een overgangsregeling, die erop neer komt dat wij binnen zes maanden na ontvangst van het betreffende plan aan onze toetsende taak zullen hebben voldaan. Daarna geldt in de vierjarige cyclus van vaststelling–toetsing–evaluatie–rapportage de wettelijke toetsingstermijn van drie maanden onzerzijds.

³ Publicatie AMvB nummer 241, jaargang 2004, Staatsblad 8 juni 2004: *Besluit van 18 mei 2004 tot vaststelling van criteria voor de toetsing van de kwaliteit van het rampenplan, het rampenbestrijdingsplan en het beheersplan en tot vaststelling van eisen omtrent de inhoud van het organisatieplan* (Den Haag 2004).

⁴ Rampenplan in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen.

⁵ Artikel 6a voorziet in bepalingen omtrent de risicokaart.

Onze visie op onze aangescherpte toezichhoudende rol

Tot dusverre was onze aandacht met name gericht op gemeenten (toetsing van rampenplannen – nu crisisbeheersingsplannen en rampenbestrijdingsplannen) en in mindere mate op de regio. Hierin komt verandering. Mede gelet op het kabinetsstandpunt inzake de Veiligheidsregio is crisisbeheersing ons inziens niet langer louter zaak van individuele gemeenten. Samenwerking – al dan niet in een gemeenschappelijke regeling –, integraal veiligheidsbeleid en multidisciplinaire voorbereiding zijn wat ons betreft sleutelwoorden.

Toezicht op gemeenten

Wij hebben geconstateerd dat vele gemeenten onderschrijven dat crisisbeheersing al snel het zuiver lokale niveau overstijgt en dat samenwerking en regionalisering de effectiviteit van de crisisbeheersingsorganisatie kunnen verbeteren. Gezien de ontwikkelingen rondom de Veiligheidsregio Utrecht i.o. zien wij dan ook dat voorbereiding op mogelijke crises steeds meer vanuit verlengd lokaal bestuur plaatsvindt. Uiteraard laat dit onverlet de inzet van gemeentelijke ambtenaren ten tijde van crises. En hier menen wij dat mogelijk knelpunten kunnen ontstaan ten tijde van (dreigende) crises. Wij denken dat geen enkele gemeente in staat is de crisisbeheersingsorganisatie – zoals deze op papier is uitgewerkt – in de praktijk in optima forma te effectueren. Wij hechten er veel waarde aan dat gemeenten niet slechts een papieren situatie beschrijven, maar uitgaan van de werkelijkheid. Daarom zullen wij in onze toetsing bezien in hoeverre de planvorming inspeelt op samenwerking ten tijde van crises.

Ten aanzien van de gemeentelijke crisisbeheersingsplannen en de rampenbestrijdingsplannen zullen wij ons meer gaan richten op de relatie van de Veiligheidsregio i.o. met uw gemeentebestuur. Het model crisisbeheersingsplan biedt hiervoor voldoende handvatten. In de uitwerking van het model zal dit echter expliciet naar voren moeten komen. Voor eventuele vragen of hulp bij de uitwerking van het model verwijzen wij naar de reeds eerder genoemde projectgroep model crisisbeheersingsplan, die het beheer van het model vooralsnog ter hand heeft genomen. Het ligt in de lijn dat de Veiligheidsregio Utrecht i.o. – zodra deze daadwerkelijk existentie heeft gekregen – het beheer van het model overneemt. Dit neemt niet weg dat wij ook in de toekomst bereid blijven ontwikkelingen in het kader van planvorming te faciliteren.

Wij hebben voor ogen dat in het kader van de Wkr de rol van de gemeente alsmede de rol van de provincie in het toetsingsproces daarvan verandert. Wij sturen veel meer aan op eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten. Hiermee bedoelen wij dat gemeenten zelf dienen te oordelen of het crisisbeheersingsplan volledig is. De toetsingskaders – in combinatie met het model crisisbeheersingsplan – geven hiervoor handvatten. Daarnaast heeft de ervaring van de afgelopen jaren ons geleerd dat zogenaamde prétoetsing de kwaliteit van de plannen zeker ten goede is gekomen. Voordat de gemeente de plannen vaststelt, wordt op ambtelijk niveau aan de provincie gevraagd het concept te beoordelen. Wij bevelen deze procedure ten zeerste aan.⁶

Zoals wij reeds eerder opmerkten, hechten wij grote waarde aan de kwaliteit van het gemeentelijk crisisbeheersingsplan. In het verlengde hiervan zullen wij bepaalde thema's diepgaander toetsen dan wij in het verleden deden. Wij zullen niet alleen bezien in hoeverre bepaalde onderwerpen worden genoemd, maar ook of hieraan daadwerkelijk gevolg is gegeven. Punten waar wij onder meer op zullen letten zijn:

- Het kwaliteitsniveau van de risico-inventarisatie en –analyse als onderdeel van het crisisbeheersingsplan en het hieraan gekoppelde beleid ten aanzien van de uitwerking hiervan in rampenbestrijdingsplannen (wij komen hierop later terug).
- De wijze waarop gemeenten invulling geven aan risicocommunicatie
- De kwaliteit van het opleidings- en oefenbeleid van de crisisbeheersingsorganisatie (bestuurlijk én ambtelijk).
- Afstemming van de crisisbeheersingsplannen met andere instanties en plannen (hierbij noemen wij expliciet de calamiteitenplannen van de waterstaatswerken).
- De multidisciplinaire uitwerking van de deelprocessen in draaiboeken.

⁶ De ambtelijke toetsing wordt uitgevoerd door het kabinet cvdK: (030) 258 24 48.

- Het integrale karakter van de crisisbeheersingsorganisatie (zijn alle gemeentelijke diensten betrokken bij de voorbereiding op en beheersing van crises en wordt hieraan leiding gegeven).

Risico-inventarisatie en Risicokaart

De meest in het oog springende wijzigingen van de Wrzo zijn de verplichte risico-inventarisatie en – analyse en de communicatie van deze risico's door middel van de risicokaart. Ook dient een overzicht te worden gegeven van rampenbestrijdingsplannen die de burgemeester heeft vastgesteld, dan wel voornemens is binnen een bepaalde termijn vast te stellen. Zoals wij reeds eerder opmerkten zullen wij ook dit beleid van gemeentebesturen toetsen. Inzicht in risico's is immers de basis van een slagvaardige crisisbeheersingsorganisatie.

Er bestaat nauwe samenhang tussen het project risico-inventarisatie, het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS) van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), (het interprovinciale project) de provinciale risicokaart, en de gemeentelijke risico-inventarisatie als bedoeld in de Wrzo. Hierbij zij vermeld dat artikel 6a van de Wrzo – inhoudende bepalingen over de risicokaart – nog niet van kracht is. Dit is namelijk gekoppeld aan de voorgenomen wijziging van de Wet milieubeheer (Wm), waarin bepalingen zijn opgenomen over de registratie van aan externe veiligheid gerelateerde gegevens. Naar verwachting vindt besluitvorming hierover plaats in het najaar van 2004.

Wij stellen ons voor dat gemeenten zoveel mogelijk gebruik maken van de gegevens uit het project risico-inventarisatie. Wij wijzen er echter op dat in dit project (nog) niet alle crisistypen zijn onderzocht. Daarnaast kan het zijn dat door de grofmazige onderzoeksmethodiek niet alle gemeentelijke risico's in kaart zijn gebracht.

Met de VNG hebben wij in het kader van de koppeling tussen RRGS en risicokaart afgesproken de risico-inventarisatie te toetsen op een aantal criteria:

- Duidelijk zichtbaar moet zijn dat is gestreefd naar volledigheid van de risico-inventarisatie.
- Er (intergemeentelijke) uniformiteit moet bestaan over de definitie van een risico.
- Dat de risico-inventarisatie periodiek wordt geactualiseerd en risicogegevens accuraat worden beheerd.
- Er afstemming over de grensoverschrijdende risico's heeft plaatsgevonden. Hierbij wijzen wij bijvoorbeeld op de risico-inventarisatie die in de calamiteitenplannen staan.

Eén van de deelprojecten van het provinciaal uitvoeringsprogramma externe veiligheid - provincie Utrecht (PUEV)⁷ is de inventarisatie van EV-gerelateerde risico's. Hierbij worden de crisistypen 4, 5 en 6 (ongeval met brandbare of explosieve stof, ongeval met giftige stof en ongeval met radioactieve stof) verzameld en opgeslagen in het RRGS. Deze database dient als voeding voor de risicokaart. Naar verwachting gaat dit project in het najaar van start. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van reeds verzamelde gegevens uit het project risico-inventarisatie. Wij zullen u hierover zo spoedig mogelijk nader informeren.

Toezicht op de Regio

Op regionaal niveau is de belangrijkste wijziging ten gevolge van de Wkr de verplichting een regionaal beheersplan rampenbestrijding (hierna te noemen beheersplan) op te stellen. Hierin krijgt de (strategische) beleidsmatige aanpak van de crisisbeheersing een structurele vorm, worden multidisciplinaire⁸ afspraken gemaakt, worden kwaliteit en capaciteit van de multidisciplinaire crisisbeheersingsorganisatie beschreven en wordt een opleidings- en oefenplan vastgelegd. Het Algemeen Bestuur van de BRUL stelt het beheersplan eens per vier jaar vast, na overleg en met instemming van het regionaal college van politie en

⁷ Provincie Utrecht, *Provinciaal uitvoeringsprogramma externe veiligheid - provincie Utrecht* (Utrecht mei 2004).

⁸ Onder de operationele diensten die multidisciplinair afspraken maken rekenen wij ook de gemeenten.

het bestuur van de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR).⁹ Gemeentebesturen stemmen via het Algemeen Bestuur van de BRUL in met het beheersplan. Het beheersplan moet begin 2005 bestuurlijk zijn vastgesteld, waarna wij het plan zullen toetsen. Wij hebben, gelet op de nouveauté van het beheersplan, aangegeven – uiteraard met behoud van ieders verantwoordelijkheid in dezen – samen met de regio te willen optrekken. Hierdoor kan een kwaliteitsslag worden bewerkstelligd en zou bovendien de toetsing van het beheersplan worden vergemakkelijkt. Het beheersplan wordt uitgewerkt in organisatieplannen van de BRUL en de GHOR. Hierin wordt beschreven wat beide organisaties (dan wel in de toekomst de Veiligheidsregio) doen om de doelstellingen uit het beheersplan te realiseren. Er moet dus een vertaalslag worden gemaakt van het beheersplan naar de betreffende organisatie, beschikbaar personeel en materieel, werkwijze en kwaliteitsniveau. Het organisatieplan van de Politie Regio Utrecht (PRU) wordt ingebed in het bestaande regionale beleidsplan PRU. Het bestuur van de BRUL doet jaarlijks, na afstemming met de GHOR en de PRU, een bestuurlijke rapportage aan de commissaris van de Koningin, waarin de voortgang van de uitvoering van het beheersplan – en in het verlengde hiervan de organisatieplannen – wordt beschreven.

Flexibiliteit

Maatwerk en kwaliteit blijven uitgangspunt bij onze toetsing. Wij zijn ons bewust dat er zich specifieke situaties kunnen voordoen. Wij willen hiermee zoveel mogelijk rekening houden. Dit kan echter alleen wanneer u ons hierover zowel bestuurlijk als ambtelijk informeert. Toetsen is volgens ons immers niet alleen gericht op het afvinken van bepaalde criteria. Het dient ook gericht te zijn op het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van de voorbereiding op crisisbeheersing. Daarnaast zien wij voor ons een rol weggelegd waar het gaat om het signaleren van eventuele knelpunten. Behalve dat wij gemeenten en regio eventueel ten dienst kunnen zijn bij het oplossen van deze knelpunten, kunnen wij in de bestuurlijke rapportages van ons en de commissaris van de Koningin hiervoor tevens aandacht vragen bij het Rijk. Op 1 juli a.s. dienen alle plannen aan de Wkr te voldoen. Wij verwachten dat het halen van deze termijn uitgangspunt van de gemeenten is. Wij realiseren ons echter dat er zich omstandigheden kunnen voordoen waardoor gemeenten deze planning onverhoopt niet kunnen halen. In dit soort gevallen zullen wij in beginsel enige flexibiliteit toepassen. Daarbij stellen wij wel de voorwaarde dat gemeenten blijf hebben gegeven met voortvarendheid aan de implementatie van de Wkr hebben gewerkt. Indien dit het geval is zijn wij bereid vervolgsafspraken met u te maken over een nieuwe termijn.

Bevoegdheden provincie

Behalve dat wij de toetsing intensiveren hebben wij enkele bevoegdheden om aan onze toezichhoudende taken te kunnen voldoen. Zo kunnen wij en de commissaris van de Koningin gebruik maken van (ruime) wijzigings- en aanwijzingsbevoegdheden. Indien blijkt dat te ver wordt achtergebleven bij de implementatie van de Wkr zullen wij zo spoedig mogelijk bestuurlijk overleg initiëren. Indien hierna naar onze mening nog steeds onvoldoende voortgang wordt geboekt zullen wij, dan wel de commissaris van de Koningin, een aanwijzing geven. Uiteraard zullen wij hieraan ook aandacht schenken in onze bestuurlijk rapportages aan de minister van BZK. Graag merken wij op dat onze rapportages in principe openbaar zijn. Mochten gemeenten en regio structureel achterblijven bij de uitvoering van de Wkr wijzen wij erop dat de wet voorziet in bepalingen waarmee het provinciebestuur alsnog uitvoering van de Wkr kan afdwingen.

Relatie met de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)

Onze plantoetsing is niet los te zien van de Algemene doorlichting rampenbeheersing van de IOOV. De gezamenlijke provincies en de IOOV werken momenteel dan ook aan de totstandkoming van een protocol, waarin afspraken worden gemaakt om enerzijds overlappingsen in toezicht te voorkomen en anderzijds om ervoor te zorgen dat beide vormen van toezicht elkaar versterken. De minister van BZK

⁹ Het ligt in de lijn dat het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio deze taak op den duur overneemt. Daar waar in het vervolg van onze brief AB BRUL staat kunt u dus ook bestuur van de Veiligheidsregio lezen.

heeft meegedeeld dat na overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dit protocol in het najaar van 2004 aan de Kamer wordt gestuurd.¹⁰

Tot slot

Onze inzet is erop gericht door samenwerking vanuit duidelijk gedefinieerde taken en verantwoordelijkheden de kwaliteit van de voorbereiding op crisisbeheersing te verbeteren. Wij hopen dan ook op een vruchtbare samenwerking, waarbij ons inziens uitgangspunt dient te zijn dat gemeenten elkaar – al dan niet met steun van het provinciebestuur – onderling versterken. Een afschrift van deze brief zenden wij aan de Statencommissie Bestuur en Middelen (BEM), de minister van BZK, de IOOV, de onderscheidende provinciebesturen en de besturen van de VNG en het IPO.

Met hoogachting,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,

Secretaris,

¹⁰ Brief d.d. 10 juni 2004 van de minister van BZK aan de voorzitter van de Eerste Kamer.