

De Minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum 12 oktober 2004
Nummer 2004KAB000692i
Uw brief van 28 juni 2004
Uw nummer EB 2004 / 65591
Bijlage --

Sector Kabinet cvdK
Referentie J.J. Eijbersen
Doorkiesnummer (030) 258 24 18
Faxnummer (030) 258 23 20
E-mailadres Jorrit.Eijbersen@provincie-Utrecht.nl
Onderwerp rapportage voortgang rampenplannen
oktober 2004

Mijnheer de Minister,

In uw brief van 28 juni jongstleden hebt u ons verzocht te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot de gemeentelijke rampenplannen per 1 oktober 2004 in de provincie Utrecht. Hierbij hebt u gevraagd specifiek in te gaan op de relatie met de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr). Graag voldoen wij aan dit verzoek.

Praktijkgerichtheid van de voorbereiding op de crisisbeheersing

Gemeentelijk oefen- en opleidingsbeleid

Vrijwel alle gemeenten in onze provincie houden jaarlijks een bestuurlijke oefening. Hoewel een aantal gemeenten de zaken goed op orde heeft, lijken de meeste oefeningen te worden georganiseerd, omdat de wet dit voorschrijft. Vooral nog ontbreekt het de meeste gemeenten aan consistent oefen- en opleidingsbeleid en van een gemeentelijke visie ten aanzien van opleiden en oefenen is doorgaans ook geen sprake. Ook regionaal is dit nog onvoldoende geregeld, hoewel momenteel in het kader van de vorming van de Veiligheidsregio Utrecht wordt gewerkt aan een vierjarig oefen- en beleidsplan. Dit heeft consequenties voor de kwaliteit van de crisisbeheersingsorganisatie in het algemeen. Mede door het ontbreken van een onderliggende visie doet zich een aantal knelpunten voor waar wij graag op ingaan. Wij baseren ons hierbij mede op een notitie van het Multidisciplinair Oefenoverleg (MDO).

De problematiek spitst zich toe op drie punten: de gemeentelijke voorbereiding van de oefeningen, de kwaliteit van betrokken functionarissen en het rendement van oefenen. Dat deze categorieën onderling met elkaar in verband staan is ons inziens evident. Het primaat van de crisisbeheersing – en in het verlengde daarvan oefenen – ligt teveel bij burgemeester en ambtenaar openbare veiligheid. De betrokkenheid van andere gemeentelijk medewerkers is veelal gering. Zelden zijn deze op de hoogte van de crisisbeheersingsorganisatie en –structuur. Dit is volgens ons niet zozeer te wijten aan onwil van medewerkers, maar veeleer aan de bestuurlijke en ambtelijke prioriteit die wordt gegeven aan opleiden en oefenen. Enerzijds hebben – meestal ingegeven door hun leidinggevende – de dagelijkse werkzaamheden

voorrang, terwijl anderzijds nauwelijks aandacht wordt geschonken aan het opleiden. Onbeslagen komen de meeste ambtenaren ten ijs. Dat dit leidt tot jammerlijke glijpartijen tijdens de bestuurlijke oefening is dan ook evident.

Dat slechts weinig gemeenten het *principe van OTO* aanhangen is de kern van het probleem. Onder OTO verstaan wij de beleidscyclus van Opleiden, Trainen (oftewel bewustwording) en Oefenen. Zonder opleiding en training heeft oefenen nauwelijks zin. Uit evaluatieverslagen en observaties van oefeningen blijkt te vaak dat leden van de gemeentelijke beleidsteams en loco-burgemeesters onvoldoende zijn opgeleid, dan wel over onvoldoende kennis beschikken om effectief deel te kunnen nemen aan de oefening. Dit heeft tot gevolg dat de oefening meermalen moet worden onderbroken om de basisprincipes van crisisbeheersing uit te leggen.

Daarnaast constateren wij dat te weinig gemeenten de zaken intern op orde hebben. Draaiboeken zijn dikwijls niet uitgewerkt, zodat het bewustwordingsproces bij betrokkenen stagneert dan wel niet op gang komt. Enerzijds komt dit doordat gemeenten worden geconfronteerd met een relatief groot verloop in het eigen personeel. Dit gaat ten koste van continuïteit, waardoor opgebouwde kennis stelselmatig wegvloeit en het niveau van de oefeningen en de crisisbeheersingsorganisatie in het algemeen niet stijgt. Met name kleinere gemeenten – hier werken minder ambtenaren – zijn hiervan de dupe. Anderzijds ontbreekt het veelal domweg aan capaciteit om de draaiboeken uit te werken of de OTO-cyclus te doorlopen.

Wij hebben gemerkt dat slechts weinig gemeenten het belang van een goede evaluatie onderkennen. Met aanbevelingen uit evaluaties wordt doorgaans te weinig gedaan. Helaas worden leermomenten uit eerdere oefeningen en daaraan gekoppelde evaluaties niet in de praktijk gebracht. Wij pleiten voor de ontwikkeling van een landelijk *kwaliteitsmonitoringsysteem*, dat op oefenen en opleiden is gericht. De daad bij het woord voegend worden hiervoor in IPO-verband ideeën uitgewerkt.

De algemene trend die wij waarnemen doet echter tekort aan een aantal gemeenten dat de zaken wel op orde heeft. Deze gemeenten hanteren het principe van OTO, betrekken alle collegeleden en zelfs volksvertegenwoordigers (als waarnemer) bij bestuurlijke oefeningen. Ook wordt periodiek ambtelijk geoefend – hierbij wordt vaak tegelijkertijd aandacht besteed aan opleiding – en wordt een bewustwordingsproces ingezet. In sommige gevallen maken gemeenten in districtverband opleidings- en oefen(beleids)plannen. Wij ondersteunen dergelijke initiatieven van harte en geven ter stimulans financiële ondersteuning (zie ook *Intergemeentelijke en regionale samenwerking en poolvorming*). Wij hopen dat deze positieve ontwikkeling doorzet en wellicht andere gemeenten stimuleert aansluiting te zoeken, dan wel eigen initiatieven te nemen.

Het verheugt ons dat de Veiligheidsregio Utrecht i.o. dezelfde knelpunten heeft gesignaleerd en warm pleitbezorger is van het principe van OTO. Hiertoe wordt momenteel als onderdeel van het regionale beheersplan rampenbestrijding een beleidsplan opleiden en oefenen ontwikkeld, waaraan enkele bestuurlijke consequenties zijn verbonden. Omdat men zich realiseert dat een jaarlijkse oefening met name een zware wissel trekt op kleinere gemeenten, wordt bijvoorbeeld een principe-uitspraak gevraagd of het speerpunt van het principe van OTO bij zogenaamde *Vliegende Brigades* moet liggen of dat alle drieëndertig gemeenten uiteindelijk hetzelfde opleidingsniveau moeten hebben. Wij hebben vooralsnog vertrouwen in deze aanpak. Onze inzet is erop gericht dat hierover op korte termijn duidelijkheid ontstaat. Het is te hopen dat de deelnemende gemeenten hiervoor de nodige financiële middelen beschikbaar willen stellen. Wij zien dit als de achilleshiel van het voornemen. Wij zullen te zijner tijd bij de toetsing van het beheersplan uitvoerig stilstaan bij de paragraaf oefenen en opleiden.

Intergemeentelijke en regionale samenwerking en poolvorming

Samenwerking en poolvorming zijn de sleutels tot een slagvaardige crisisbeheersingsorganisatie. Wij ondersteunen dan ook elk initiatief dat samenwerking concreet bevordert. Zo stelt de commissaris van de Koningin voor de periode 2003-2006 subsidies ter beschikking om samenwerkingsverbanden op te zetten. Zes van de zeven districten maken hiervan gebruik – het district Utrecht bestaat uit één gemeente. Vijf districten zetten de subsidies in om gezamenlijk opleidings- en oefenbeleid te ontwikkelen, terwijl één district met de subsidie een coördinerend ambtenaar rampenbestrijding heeft aangesteld.

Ook in het kader van de vorming van de veiligheidsregio staat regionale samenwerking hoog op de politieke agenda. Wij maken ons hierbij overigens wel zorgen over de financiering van de veiligheidsregio. Het wetslagen is ons inziens onlosmakelijk verbonden met het ter beschikking stellen van middelen door aangesloten gemeenten. Op grond van signalen uit diverse gemeentebesturen, betwijfelen wij of alle gemeenteraden bekend zijn met de financiële consequenties.

Voor de uitwerking van het model crisisbeheersingsplan (hierover later meer) wordt ook aangestuurd op districtelijke en regionale samenwerking. Eén van de exponenten hiervan is de *voorlichterspool*, waarin alle gemeenten, waterschappen en provincie deelnemen. In geval van een crisis ondersteunen communicatiemedewerkers uit deze organisaties de getroffen gemeente(n).

Wij onderschrijven de stelling dat geen enkele gemeente tijdens een grote crisis zelfstandig de broek kan ophouden. Samenwerking is dus een vereiste. In dit kader wachten wij verwachtingsvol besluitvorming in het kader van de vliegende brigades en verregaande regionale samenwerking af. Hoewel wij denken dat hierover dit jaar geen besluit zal vallen, zullen wij bevorderen dat hierover in het eerste kwartaal van 2005 een principebesluit wordt genomen.

Stand van zaken implementatie Wkr

Toetsing

Heden hebben wij de toetsingskaders gemeentelijke en regionale plannen rampenbestrijding vastgesteld. Deze zijn conform het IPO-voorstel (juni 2004) overgenomen. Met een brief hebben wij gemeentebesturen en de besturen van hulpverleningsdiensten op hoofdlijnen geïnformeerd over de gevolgen van de inwerkingtreding van de Wkr en de wijze waarop wij aan onze aangescherpte toezichthoudende taken en bevoegdheden vorm zullen geven.¹ Hierbij hebben wij betrokkenen op de hoogte gebracht van de wettelijke overgangperiode van één jaar. Wij voorzien dat sommige gemeentebesturen het indienen van alle plannen in juni 2005 niet zullen halen. Hoewel wij verwachten dat het halen van deze termijn uitgangspunt van alle gemeentebesturen is, stellen wij ons op voorhand enigszins flexibel op. Daarbij stellen wij als voorwaarde dat gemeenten blijf hebben gegeven met voortvarendheid aan de implementatie van de Wkr te hebben gewerkt. Wij hebben onze bereidheid uitgesproken in dat geval afspraken te maken over een nieuwe termijn. Wij zullen de plannen in volgorde van binnenkomst toetsen. In deze periode zullen wij capaciteit vrijmaken zo snel mogelijk ingediende plannen te beoordelen. Voor zover wij kunnen beoordelen verwachten wij hier geen problemen mee.

Vooralsnog hebben wij de nieuwe toetsingskaders nog niet toegepast. Het laatste plan dat ons ter toetsing is aangeboden dateert uit 2003. Dit neemt niet weg dat wij in de achterliggende periode in onze toetsingsbrief een paragraaf hebben opgenomen, waarin wij hebben verwezen naar de ontwikkelingen in het kader van de Wkr en de nieuwe toetsingscriteria hebben aangekondigd.

Wel heeft de commissaris van de Koningin op grond van het toetsingskader rampenbestrijdingsplannen reeds enkele plannen getoetst. Zijn ervaringen zijn overwegend positief. Burgemeesters hebben doorgaans veel werk gemaakt van de rampenbestrijdingsplannen. Ook de zogenaamde ambtelijke prétoetsing komt de kwaliteit ten goede.

¹ Brief van Gedeputeerde Staten van Utrecht d.d. 12 oktober 2004, nummer 2004KAB000553i.

Model crisisbeheersingsplan

In de provincie Utrecht wordt momenteel een model crisisbeheersingsplan² ontwikkeld. Het Algemeen Bestuur van de Brandweer Regio Utrechts Land (BRUL) heeft de eerste twee delen van dit model vastgesteld in zijn vergadering van 16 juni jongstleden. Hierbij hebben de burgemeesters zich geïnteresseerd in het gemeentelijk crisisbeheersingsplan conform het model uit te werken. Mede omdat wij bij de totstandkoming aan tafel hebben 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.

Informatie over Wkr

Afgelopen periode hebben de commissaris van de Koningin en wij meermalen gemeenten en besturen van de hulpdiensten geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de Wkr. Dit varieerde van informatie over het wetgevingsproces tot inhoudelijke informatie over de consequenties voor de onderscheidende bestuurslagen. Veruit het belangrijkste punt is hierbij geweest dat gemeenten rekening moesten houden met de financiële gevolgen van de implementatie van de Wkr. De betrokkenen zijn hierover meermalen geïnformeerd tijdens bestuurlijke bijeenkomsten. Daarnaast hebben wij enkele notities onzerzijds toegezonden.

Ten slotte

Onze inzet is erop gericht door samenwerking vanuit duidelijk gedefinieerde taken en verantwoordelijkheden de kwaliteit van de voorbereiding op crisisbeheersing te verbeteren. Hierbij richten wij ons niet alleen op planvorming dat naar ons idee niet een doel op zich is, maar een instrument om de voorbereiding op crisisbeheersing een kwaliteitsimpuls te geven. Wij beschouwen het principe van OTO en samenwerking van even groot – zo niet groter – belang. Waar mogelijk en waar nodig zullen wij met behoud van ieders taken en verantwoordelijkheden proberen de kwaliteit van de crisisbeheersingsorganisatie als zodanig te blijven bevorderen.

Een afschrift van deze brief hebben wij gezonden aan de gemeentebesturen in de provincie Utrecht, alle provinciebesturen, de besturen van de hulpdiensten alsmede aan de Statencommissie Bestuur en Middelen (BEM).

Met hoogachting,
Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,

Secretaris

² Rampenplan in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen.