

Vergaderjaar 2006–2007

31 117

Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Samenwerking op regionaal niveau

De zorg voor veiligheid is een fundamentele opdracht voor de overheid. Burgers hebben recht op een overheid die doet wat redelijkerwijs verlangd kan worden om een veilige leefomgeving te scheppen. In de moderne samenleving wordt onze veiligheid op uiteenlopende manieren op de proef gesteld. De grote bevolkingsdichtheid, de groeiende mobiliteit, het transport van uiteenlopende gevaarlijke stoffen of de afhankelijkheid van vitale infrastructuur bijvoorbeeld, maken ons extra kwetsbaar voor de gevolgen van zware ongevallen, branden, rampen of crises. Maar ook het gevoel van veiligheid is in het geding bij alle denkbare vormen van dreigingen, variërend van dreiging door zinloos geweld tot terrorisme. Veiligheid is daarmee de afgelopen jaren een belangrijk thema in het beleid van de nationale en lokale overheid.

De organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is de afgelopen jaren verschillende malen onderzocht, onder andere naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Eveneens zijn over deze organisatie de afgelopen jaren diverse adviezen uitgebracht. De conclusies van onderzoeken en adviezen¹ wijzen steeds in dezelfde richting: de huidige organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing kan en moet beter. De huidige organisatie biedt onvoldoende oplossing voor de steeds complexere en ingrijpendere rampen en crises die ons bedreigen.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie te realiseren. Door de aansturing van de brandweer, de geneeskundige hulpverlening en politie op regionaal niveau te beleggen is een adequate aansturing gewaarborgd van de diensten die bij de primaire hulpverlening bij rampen en crises worden ingezet. De wet biedt

¹ Brief van de Algemene Rekenkamer, Kamerstukken II 2001/02, 27 795, nrs. 1 en 2; Advies Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's van de Raad voor het openbaar bestuur, april 2002; Bevindingen van de commissie-Alders, Kamerstukken II 2000/01, 27 575, nrs. 4 en 5; Krachten bundelen voor veiligheid, VNG-commissie-Brouwer, mei 2002.

de grondslag voor het instellen van een gemeenschappelijke regeling waaraan de uitvoering van brandweertaken en taken in het kader van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen worden opgedragen.

Daarnaast regelt deze wet dat het regionale bestuur een coördinerende rol vervult bij de bestrijding van rampen en de beheersing van een crisis door zowel afstemming tussen partners binnen de veiligheidsregio als daarbuiten te organiseren en faciliteren.

Burgers in ons land zullen daardoor beter beschermd zijn tegen de risico's van brand, ongevallen, rampen en crises en een betere hulpverlening en nazorg krijgen als zij onverhoopt slachtoffer worden van zo'n incident. Dit zijn belangrijke redenen waarom het concept van de veiligheidsregio breed wordt gedragen.

Met de veiligheidsregio wordt uitvoering gegeven aan de eerdergenoemde noodzaak om de bestuurlijke en operationele slagkracht te versterken. Op gemeentelijk niveau is vaak onvoldoende capaciteit, kennis en deskundigheid op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig. Veiligheid is bij uitstek een lokale aangelegenheid, maar gemeenten zijn vaak te klein om zich goed voor te bereiden op alle typen branden, rampen en crises. Schaalvergroting door regionalisering biedt belangrijke mogelijkheden voor verbetering. Gemeenten kunnen een beroep doen op de deskundigheid, capaciteit en technische middelen die de regio beschikbaar heeft. Met de schaalgrootte van de regio kunnen gemeenten zich ook beter voorbereiden op nieuwe dreigingen zoals terrorisme, pandemie of nucleaire ongevallen terwijl de diensten nu veelal zijn georiënteerd op «klassieke» rampen, zoals verkeersongevallen, grote branden, ongevallen met explosieve of giftige stoffen, ongevallen in tunnels, overstromingen, natuurbranden of paniek in een grote menigte. Ook kan er beter en meer multidisciplinair geoefend en samengewerkt worden omdat het bestuur samenhangend beleid voor alle diensten kan opstellen. Niet voor niets is al jaren de trend van samenwerking tussen gemeenten op dit terrein waarneembaar.

Naast het probleem van schaalgrootte zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren op dit moment onvoldoende helder en eenduidig geregeld. De reactie van het vorige kabinet op de onderzoeken en adviezen is neergelegd in twee nota's aan de Tweede Kamer: het in april 2004 gepubliceerde kabinetsstandpunt veiligheidsregio's (Kamerstukken II 2003/04, 29 517, nr. 1) en het in juni 2004 uitgekomen Beleidsplan Crisisbeheersing (Kamerstukken II 2004/05, 29 517, nr. 5).

De oplossing van de in de diverse rapporten gesignaleerde knelpunten dient volgens het kabinet gevonden te worden in de wettelijke verankering van een multidisciplinaire, bovenlokale bestuurs- en organisatievorm voor de bestrijding van brand, zware ongevallen en rampen en de crisisbeheersing: de veiligheidsregio geheten. Elke veiligheidsregio in Nederland moet een goed geoefende professionele organisatie zijn voor rampenbestrijding en crisisbeheersing. Een organisatie die voldoende robuust is om grootschalige incidenten te lijf te kunnen gaan. De veiligheidsregio kent korte bestuurlijke lijnen en kan adequaat en daadkrachtig handelen als het noodzakelijk is. Naast de eerder genoemde problematiek met betrekking tot kennis en deskundigheid, capaciteit, schaalgrootte en een onvoldoende eenduidige regeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de actoren, is door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid geconstateerd dat ook de bestuurlijke aansturing van de gemeentelijke brandweer onvoldoende is. Het kabinet deelt de conclusies uit het rapport «Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg» (december 2006) zoals bij brief aan de Tweede Kamer is meegedeeld

(Kamerstukken II 2006/07, 29 517, nr. 22). Het rapport schetst een veront- rustend beeld van de aansturing van de gemeentelijke brandweer met de algemene conclusie dat gemeenten meestal niet beschikken over actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie over de prestaties en het functioneren van de brandweer. Het college van burgemeester en wethou- ders kan hierdoor niet adequaat sturen en de gemeenteraad kan haar kaderstellende en controlerende taken ten aanzien van de brandweer niet waarmaken.

Het verheugt het kabinet dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de noodzaak onderschrijft de veiligheidsregio in het centrum van de rampenbestrijding en crisisbeheersing te positioneren. In haar reactie op het concept-wetsvoorstel schrijft de VNG immers: «Het besef bij gemeenten dat zij een ramp niet alleen aankunnen is groot. De regio als leidende schaal voor het bestrijden van rampen en het voorkomen van crises is algemeen geaccepteerd. Op de schaal van de veiligheidsregio's is intensieve samenwerking tussen de hulpverleningsdiensten tot stand gekomen. Daarnaast zijn gemeenten in verschillende regio's intensief samen gaan werken op het gebied van de voorbereiding op rampen- bestrijding». Het kabinet deelt deze analyse en constateert dat deze inten- sive samenwerking zeker heeft bijgedragen aan een versterking van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Echter, een zekere mate van vrij- blijvendheid in bijvoorbeeld besluitvorming, verantwoordelijkheids- verdeling en werkwijze is inherent aan deze vorm van samenwerking op basis van de bestaande wetgeving. Juist in de rampenbestrijding en crisisbeheersing is slagkracht onontbeerlijk. Een grote ramp of crisis die het niveau of de capaciteit van de regio te boven gaat, vereist opschaling of onderlinge bijstandsverlening van de hulpdiensten. Om de operationele en de beleidsmatige processen ook bij opschaling goed te laten verlopen, is het noodzakelijk dat regionale organisaties op elkaar aansluiten, onder andere om uitwisselbaarheid te bereiken. Dit vereist op een aantal essen- tiële terreinen uniformering en standaardisering. Het rijksbeleid is erop gericht de samenwerking tussen gemeenten te stimuleren en te uniformeren. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de samenwerking van gemeenten in veiligheidsregio's wettelijk te veran- keren, en de slagvaardigheid van de regio's te vergroten door besluitvor- mingsprocedures en cruciale organisatievoorwaarden wettelijk vast te leggen. Daarmee is de veiligheidsregio als wettelijk gefundeerde, slag- vaardige, verantwoordelijke organisatie nieuw; de bestuurlijke samenwer- king op regionaal niveau op het terrein van veiligheid is een voortzetting van de gegroeide praktijk.

In een veiligheidsregio werken de hulpverleningsdiensten – de brandweer, de geneeskundige hulpverlening en de politie – samen ten behoeve van de hulpverlening aan de burger. In hun reactie op het concept-wetsvoor- stel hebben het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissa- rissen erop gewezen dat de politie in de eerste plaats een handhavingen opsporingsinstantie is. In artikel 2 van de Politiewet 1993 wordt naast deze taken ook hulpverlening als hoofdtaak genoemd.

De veiligheidsregio moet over de middelen beschikken om zware onge- vallen, branden, rampen en crises waar mogelijk te voorkomen en om ingeval deze zich onverhoopt voordoen, professioneel en slagvaardig te kunnen optreden. Hiertoe werken de hulpverleningsdiensten nauw samen met de gemeentelijke diensten die een rol vervullen in de rampenbestrij- ding en crisisbeheersing, maar ook met de andere crisispartners zoals betrokken ministeries, provinciale diensten, waterschappen, en vele andere. Binnen de veiligheidsregio worden de bestuurlijke afwegingen gemaakt en beslissingen genomen ten aanzien van de voorbereiding op

de bestrijding van zware ongevallen, branden, rampen en crises, voor zover de regio daartoe over bevoegdheden beschikt.

In dit wetsvoorstel vindt ook de verankering plaats van het beleid over de informatie- en communicatievoorziening bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing zoals verwoord in het kabinetsstandpunt Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding (ACIR, Kamerstukken II 2004/05, 26 956, nr. 37).

Een belangrijke stap binnen de ontwikkeling van de veiligheidsregio's is de kwaliteitsverbetering van de brandweer. Gemeenten zoeken al lange tijd naar meer samenwerking. De regionale brandweer levert een algemeen erkende en belangrijke bijdrage aan de rampenbestrijding. Met het stellen van kwaliteitseisen, waarvoor in deze wet een grondslag is opgenomen, kan nadrukkelijker de kwaliteit van de brandweer worden bevorderd.

Ook komt de samenwerking met Defensie uitdrukkelijk in beeld. Naar aanleiding van verschillende situaties vindt een herwaardering plaats van de rol die Defensie kan spelen binnen de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Belangrijke redenen zijn de ervaringen met Defensie met het hoogwater en andere crises. In maart 2005 is een convenant tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Defensie gesloten over de civiel-militaire samenwerking. De derde hoofdtak van Defensie, de ondersteuning van bestuursorganen in bijzondere omstandigheden, wordt daarmee nader ingevuld. Door de aanslagen in Madrid (2004) en Londen (2005) groeit het besef dat het eindpunt in de civiel-militaire samenwerking nog niet is bereikt, en zijn in 2006 aanvullende afspraken gemaakt. Doel is dat de civiele en militaire autoriteiten bij rampenbestrijding en crisisbeheersing en bij de voorbereiding daarop tot structurele samenwerking komen¹.

1.2 Voorgeschiedenis

Kort na de oorlog werd het denken gedomineerd door de angst voor oorlog en natuurrampen. Op dit gedachtegoed was ook de rampenbestrijding gefundeerd. Voor de rampenbestrijding in bijzondere omstandigheden, waarbij oorspronkelijk vooral werd gedacht aan oorlogsomstandigheden en natuurrampen, was in 1947 de organisatie Bescherming Bevolking (BB) opgezet. De reguliere hulpverlenende diensten als de brandweer, de politie en de ambulancehulpverlening waren voor de bestrijding van de gewone incidenten. In toenemende mate werd de organisatorische scheiding in oorlogsrampen en vredesrampen als kunstmatig en inefficiënt ervaren.

Rond 1970 ontstond op vrijwillige basis in sommige gebieden in Nederland regiovorming bij de brandweer. In 1974 waren er twintig regionale brandweren opgericht. In de nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen (december 1975) werd vastgesteld dat het lokale potentieel onvoldoende was voor de hulpverlening bij ernstige ongevallen en rampen. Om dit op te lossen zou het land in regio's moeten worden opgedeeld. Als kern voor de hulpverlening in vredetijd werd de brandweer aangewezen, in samenwerking met de andere hulpverleningsdiensten. Om de vorming van regionale brandweren te stimuleren, werd in 1976 een Interim-regeling Rijksbijdragen Regionale Brandweren in het leven geroepen.

Naarmate de oorlog verder in de herinnering wegzakte, nam de interesse in de BB af. Er bestond een behoefte aan een parate organisatie die de gevolgen van rampen en grootschalige ongevallen kon beperken en de bevolking hulp kon bieden, ook in buitengewone omstandigheden. Een

¹ Brief van 24 mei 2006, rapportage intensivering civiel militaire samenwerking (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 X, nr. 106).

afzonderlijke, niet-parate organisatie als de BB, die zich in hoofdzaak bezighield met grootschalige rampenbestrijding in buitengewone omstandigheden, paste daar niet meer in. In 1980 werd tot opheffing van de BB besloten.

Bij het voornemen om de BB op te heffen, werd een opzet geschetst voor een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie. Het Korps Mobiele Colonnies (KMC), een onderdeel van de Koninklijke Landmacht, werd een belangrijke schakel in de nieuwe hulpverleningsstructuur. De uitgangspunten van de rampenbestrijdingsorganisatie waren:

- rampenbestrijding wordt onder alle omstandigheden opgedragen aan de diensten die met de dagelijkse hulpverlening zijn belast;
- de brandweer vormt de operationele kern van die nieuwe organisatie;
- de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de rampenbestrijding staat voorop.

In de Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen was mede geconstateerd dat een wettelijke regeling ontbrak inzake de coördinatie en de bevelvoering bij de bestrijding van een vredesramp. In 1985 worden zowel de Brandweerwet 1985 als de Rampenwet van kracht. De Rampenwet – die de bevoegdhedenstructuur bij rampenbestrijding en de voorbereiding daarop regelt – legt de centrale rol van de brandweer bij de rampenbestrijding vast. Op 14 november 1991 wordt de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen in het Staatsblad gepubliceerd. Die wet regelt, evenals de Rampenwet, vooral de bevoegdhedenstructuur bij de geneeskundige hulpverlening bij rampen en de voorbereiding daarop. Ook in die wet wordt uitgegaan van regionalisering op basis van verlengd lokaal bestuur, doch niet volgens dezelfde regio-indeling als die van de brandweer.

Eind 1991 besluiten de ministers van Binnenlandse Zaken en van Defensie tot de opheffing van het Korps Mobiele Colonnies (KMC). De verminderde oorlogsdreiging uit het Oosten was de belangrijkste aanleiding. De behoefte aan militaire bijstand in die situaties waarbij de capaciteit van de civiele hulpverleningsdiensten niet toereikend is en militaire bijstand noodzakelijk is voor aanvulling of aflossing van de civiele eenheden, bleef bestaan. Met ingang van 1 januari 1994 trad een bestuursafpraak in werking. Deze afspraak houdt in dat Defensie naast haar bestaande capaciteit, in geval van een ramp bijstand verleent ter aanvulling van het civiele geneeskundige potentieel. In de praktijk is nauwelijks een beroep gedaan op deze bestuursafpraak.

In 1993 wordt de minister van Binnenlandse Zaken belast met de organisatie van het geneeskundig deel van de rampenbestrijding. Hiermee komt de organisatie van alle parate hulpverleningsdiensten (politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening) onder één minister te vallen.

In 1994 wordt de politie geregionaliseerd. De gemeentelijke korpsen en de rijkspolitie worden omgevormd tot 25 politieregio's en het Korps Landelijke Politiediensten.

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig wordt gewerkt aan een grotere mate van professionalisering en een krachtiger organisatie van de hulpverlening. Er komen GHOR-regio's tot stand die territoriaal congruent zijn met de politieregio. Ook voor de regionale Brandweer raakt het proces van territoriale congruentie in een stroomversnelling. Bij de ambulancezorg worden de eerste regionale ambulancevoorzieningen (RAV) opgericht, die territoriaal congruent zijn met de politieregio's. In de beoogde Wet ambulancezorg (Kamerstukken I 2005/06, 29 835, A) wordt dit proces gecodificeerd.

De Vuurwerkkramp in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (2001) maken duidelijk, dat ondanks het proces van versterking dat de brandweer en de geneeskundige hulpverlening hebben doorgemaakt, de lijst van mogelijke verbeteringen nog lang is. Algemeen is het besef gegroeid dat de versterking moet worden doorgezet en dat de schaal van de regio daartoe het meest geëigend is.

Bij brief van 20 maart 2002 (niet dossierstuk 2001/02, bzk 0200204), heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd over de toenmalige stand van zaken met betrekking tot (de voorbereiding op) crisisbeheersing door de overheid op rijksniveau. Naar aanleiding van incidenten als de aanslagen van 11 september 2001 en de daarop volgende acties, de oorlog in Irak, de dreiging van pokken als gevolg van bioterrorisme, de SARS-epidemie, stroomstoringen en ICT-incidenten heeft het Ministerie van BZK het crisisbeheersingsstelsel geëvalueerd.

In voornoemde brief heeft het kabinet tevens aangekondigd dat het Ministerie van BZK het crisisbeheersingsbeleid met kracht en in samenwerking met alle betrokken bestuurlijke en operationele instanties (verder) zou vormgeven.

In 2004 volgt de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding. Die wet beoogt het verhogen van het risicobewustzijn bij alle betrokkenen, een goede planvorming door het regionale bestuur van de brandweer en een borging van kwaliteit.

De ontwikkelingen zoals hiervoor geschetst en de rampen in Enschede en Volendam hebben geleerd dat het volgende van groot belang is voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing:

- *paraatheid* – de uitvoering van hulpverlening – ook onder bijzondere omstandigheden – moet worden verricht door organisaties die daar in de dagelijkse praktijk mee bezig zijn;
- *professionalisering* – hulpverlening en de voorbereiding daarop moeten door vakbekwaam personeel worden verricht;
- *schaalvergroting* – de grootschalige inzet en de daarbij benodigde expertise en ervaring gaan de schaal van de gemeente te boven en moeten op regionaal niveau worden ingevuld;
- *territoriale congruentie* – er moet binnen één territorium, met mogelijk verschillende besturen door verschillende disciplines worden samengewerkt.

1.3 Van drie wetten naar één wet

Dit wetsvoorstel integreert de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wet ghor) en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo), de wetten die op dit moment de brandweertzorg, de geneeskundige hulpverlening en de rampenbestrijding regelen.

De keuze voor één nieuwe wet in plaats van aanpassing van de drie bestaande heeft zowel inhoudelijke als technische redenen. Inhoudelijk is sprake van integratie van de besturen op basis van de Brandweerwet 1985 en de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Voorts vindt een verbreding van de reikwijdte plaats van rampenbestrijding met crisisbeheersing. Eén wet geeft bovendien uitdrukking aan de vernieuwde organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Aangezien in de nieuwe organisatie multidisciplinair werken, integratie en eenheid van aansturing worden voorgestaan, mogen deze principes in de wetgeving niet ontbreken. Een technisch argument is gelegen in het feit dat de bestaande wetten verschillende begrippen hanteren en onderling veelvuldig naar elkaar verwijzen. Het wijzigen van de drie wetten zonder deze samen te voegen wordt hierdoor technisch ingewikkeld en zou leiden tot complexere wetgeving. Door het maken van één wet wordt dit opgelost.

Bovendien wordt de regelgeving met één wet toegankelijker en overzichtelijker. Het integreren van de drie huidige wetten betekent dat een groot aantal elementen hieruit terugkomt in deze nieuwe wet. Ditzelfde zal gelden voor een aantal algemene maatregelen van bestuur (amvb's) die op basis van de huidige wetgeving zijn vastgesteld. Deze maatregelen zullen een nieuwe grondslag vinden in dit wetsvoorstel. Mede op basis van reacties van het Korpsbeheerdersberaad en de VNG is van de gelegenheid gebruik gemaakt om bestaande en voorgenomen regelingen door te lichten en te komen tot reductie van het aantal amvb's. Voor een aantal amvb's geldt evenwel dat deze ingevolge Europese regelgeving noodzakelijk zijn.

De samenvoeging van de drie genoemde wetten leidt er toe dat verschillende bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het terrein van rampenbestrijding, zoals die in de Wrzo zijn opgenomen, in dit wetsvoorstel terugkeren. Evenals in de Wrzo wordt de gemeente belast met de voorbereiding op rampen. Ook blijft de burgemeester ingevolge de Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde en heeft hij in dat verband het gezag over de politie; tevens blijft de burgemeester belast met het opperbevel over de brandweer. Deze bevoegdheden zijn verbonden aan het burgemeestersambt; hij beschikt dus ook op het moment dat een lokale ramp of crisis zich daadwerkelijk voltrekt, over deze bevoegdheden. Het wetsvoorstel introduceert een éénhoofdig gezag; in het geval van een bovenlokale ramp of crisis oefent de voorzitter van de veiligheidsregio deze bevoegdheden uit.

Het regionaal bestuur maakt ter voorbereiding op mogelijke rampen, zware ongevallen en crises een beleidsplan, op basis van een risico-inventarisatie. De risico-inventarisatie bestaat uit een beschrijving en risico-analyse van branden, rampen of crises die zich binnen het territorium van de veiligheidsregio kunnen voordoen. Het crisisplan voorziet in een beschrijving van de wijze waarop bij het bestrijden van een daadwerkelijke ramp of het beheersen van een crisis zal worden opgetreden. Deze plannen gaan daarbij vanzelfsprekend in op de rol van burgemeesters, gelet op hun wettelijke taken en op de taken van de gemeenten bij de uitvoering van de gemeentelijke processen.

De samenleving wordt niet alleen geconfronteerd met «klassieke» rampen, maar ook steeds vaker met crises. Het gaat dan om situaties waarin in een of meer gemeenten vitale belangen van de samenleving, dat wil zeggen de territoriale veiligheid, de economische veiligheid, de ecologische veiligheid, de fysieke veiligheid of de sociale en politieke stabiliteit, zijn aangetast of dreigen te worden aangetast¹. Op rijksniveau is in eerste instantie een vakminister verantwoordelijk voor de aanpak van een crisis. Het effect van een crisis manifesteert zich doorgaans vooral op decentraal niveau. Daar is de aantasting van de vitale belangen van de samenleving daadwerkelijk aan de orde. In dit wetsvoorstel is daarom opgenomen dat de veiligheidsregio zich niet alleen voorbereidt op rampen, maar ook op crises die zich in de regio kunnen voordoen. Daarnaast zal op centraal niveau de voorbereiding op een crisis en het daadwerkelijke optreden tijdens een crisis door een vakminister plaatsvinden, vanuit een functioneel perspectief en gericht op het daadwerkelijk beheersen van de crisis. Dit optreden van een vakminister zal daarbij gebaseerd zijn op specifieke wetgeving, waarin die minister de bevoegdheid heeft om binnen zijn beleidsdomein de nodige maatregelen te treffen een crisis daadwerkelijk op te lossen. Voor de vakminister die de daadwerkelijke crisisbeheersing vanuit de functionele lijn aanstuurt en in dat verband alle maatregelen treft die daarvoor noodzakelijk zijn, is de voorzitter van de veiligheidsregio, op decentraal niveau het eerste aanspreekpunt wat betreft de openbare orde, zodra het een bovenlokale crisis betreft. Deze zal, zo mogelijk, over de door hem te nemen maatregelen overleg voeren in het RBT, waarin in ieder geval de betrokken burgemees-

¹ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 821, nr. 3.

ters bijeen zijn. Het ligt evenzeer in de rede dat een vakminister de maatregelen die hij voornemens is te nemen en die het domein van de burgemeesters raken, afstemt met de voorzitter van de veiligheidsregio, al dan niet in het RBT. De decentrale bevoegdheden laten de bevoegdheden van een vakminister bij crises onverlet: de minister blijft ten volle verantwoordelijk voor de daadwerkelijke beheersing van crises en kan daartoe binnen zijn bevoegdheid alle maatregelen treffen, die daarbij nodig zijn.

Om tot een goede afstemming van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te komen, is in het wetsvoorstel het bestuur van de veiligheidsregio, naast de voorbereiding op rampen en zware ongevallen, tevens belast met de voorbereiding op crises. In tegenstelling tot de huidige situatie, waarin alle gemeenten (443) zich afzonderlijk voorbereiden op rampen, zware ongevallen en crises, zal in de nieuwe situatie deze planvoorbereiding nog slechts door 25 regionale besturen plaatsvinden. Het bestuur van elke veiligheidsregio stelt een beleidsplan op. Bij de totstandkoming daarvan worden alle relevante crisispartners betrokken om een bijdrage te leveren aan het risicoprofiel van de veiligheidsregio. Deze inbreng wordt geleverd door gemeenten, maar ook door daartoe door de vakministers aangewezen vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van grote bedrijven of instanties die bij de beheersing van een crisis mogelijk een rol zullen spelen. In deze plannen zal bij de afzonderlijke risico's geïnventariseerd worden welke rol het bestuur ten tijde van een crisis moet vervullen, hoe de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken moeten worden afgebakend en op welke wijze afstemming met andere bestuurders en met crisispartners zal plaatsvinden. In de crisisplannen worden vervolgens de afspraken met de crisispartners over crisisbeheersing en rampenbestrijding opgenomen.

Kort samengevat worden in dit wetsvoorstel de volgende zaken geregeld:

- het instellen van de veiligheidsregio en het daarin integreren van de besturen van de regionale brandweer en de GHOR;
- een nauwe samenwerking van het bestuur van de veiligheidsregio met het regionale college van politie;
- heldere taken en bevoegdheden van betrokkenen in de veiligheidsregio;
- verbreding van rampenbestrijding met crisisbeheersing;
- samenwerking tussen de uitvoerende diensten en organisaties (multidisciplinair optreden);
- verbetering en vereenvoudiging van de planvorming;
- advisering op regionaal niveau, aan het bevoegd gezag, over generieke fysieke veiligheid
- versterking van de hulpverleningsdiensten en vergroten van hun slagkracht;
- grondslagen voor sturing op kwaliteit en prestaties;
- heldere relaties tussen de veiligheidsregio enerzijds en Rijk, provincie en gemeenten anderzijds;
- positioneren van de meldkamer voor zowel brandweer, geneeskundige hulpverlening en politie onder een eenduidige regie;
- normering en standaardisering van de informatie- en communicatievoorziening.

Zoals eerder opgemerkt, is het introduceren van de veiligheidsregio geen breuk met het verleden, maar veeleer een volgende stap van het naar elkaar toe groeien van diensten, organisaties en besturen. Dit wetsvoorstel legt dan ook in belangrijke mate vast wat in de praktijk al zichtbaar is en legt daarmee een basis voor de verdere ontwikkeling van de veiligheidsregio. Ook de positie van de verschillende ministeries bij rampen en crises blijft ongewijzigd. De begrippen crisis en crisisbeheersing worden nu wettelijk geïntroduceerd, maar daarmee verschuift

dit wetsvoorstel geen bevoegdheden, noch naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties noch naar gemeenten: alle bevoegdheden die momenteel bij of krachtens wet aan een andere minister dan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn toegekend, blijven intact. In het bijzonder valt daarbij te denken aan de ministers van Defensie, van Justitie, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

2. Adviestraject wetgeving

Conform de Code interbestuurlijke verhoudingen is een concept van het wetsvoorstel medio 2006 voor commentaar voorgelegd aan het bestuur van de VNG en het bestuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Daarnaast is het concept-wetsvoorstel voorgelegd aan¹:

- het Advies College Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL)
- het bestuur van het Beraad van GHOR-burgemeesters
- het College van procureurs-generaal
- het bestuur van de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Hulpverlening (KNVBH)
- het Korpsbeheerdersberaad
- het bestuur van het Nederlands Bureau Brandweer Examens
- het bestuur van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*
- het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg & Rampenbestrijding (NVBR)
- het bestuur van de Raad van Hoofdcommissarissen
- het bestuur van de Raad RGF-en
- het overleg van Regionaal Brandweercommandanten
- het bestuur van de Unie van Waterschappen.

Ook is door een aantal geïnteresseerden vanuit de praktijk gereageerd op het concept-wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van de genoemde consultatie is het wetsvoorstel dan wel de toelichting op een aantal punten aangepast.

3. Bestuur

3.1 Gemeenschappelijke regeling

De veiligheidsregio is evenals de huidige brandweerregio en de geneeskundige hulpverleningsregio een openbaar lichaam, ingesteld bij gemeenschappelijke regeling door de in het betreffende gebied gelegen gemeenten. In territoriaal opzicht zijn de veiligheidsregio's (naar verwachting per 1 januari 2008) geheel congruent met de huidige brandweerregio's en GHOR-regio's, die op hun beurt congruent zijn met de politieregio's. In hun reactie op het concept-wetsvoorstel pleiten zowel de VNG als het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen ervoor om wijziging van de regiogrenzen alleen bij wetswijziging mogelijk te maken. Naar het oordeel van het kabinet is een wetswijziging hiervoor echter een te zware procedure; een wijziging bij amvb's is voldoende.

De veiligheidsregio is verlengd lokaal bestuur, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Veiligheid is in de kern een lokale verantwoordelijkheid. Om die reden, maar ook voor de noodzakelijke betrokkenheid van de gemeenten is het van groot belang dat de veiligheidsregio's als een vorm van verlengd lokaal bestuur worden vormgegeven. De door de veiligheidsregio uit te voeren taken hebben immers een gemeentelijke herkomst en via de constructie van een gemeenschappelijke regeling dragen gemeenten verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de eigen regio. Daar hebben gemeenten zelf uiteindelijk ook het meeste belang bij. Daar komt bij dat een dergelijke inbedding

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

aansluit bij de huidige organisatie van brandweer en GHOR, die ook op (verplichte) gemeenschappelijke regelingen zijn gebaseerd. Dat de veiligheidsregio wordt gevormd op basis van de Wgr betekent onder meer dat de gemeenten (indirect) het beleid en optreden van de regio bepalen en dat de gemeenten een financiële bijdrage aan de regio leveren.

Hoewel de VNG, het IPO en de NVBR in hun reacties op het wetsvoorstel aangeven van oordeel te zijn dat de bestuurlijke vormgeving teveel neigt naar functioneel bestuur, is dus niet gekozen voor een vorm van functioneel bestuur. Dat de veiligheidsregio gebaseerd is op verlengd lokaal bestuur, betekent overigens niet dat geheel aan de gemeenten wordt overgelaten hoe zij de regio vormgeven, welke taken zij overdragen of welke eisen zij aan de uitvoering stellen. Het is bij verlengd lokaal bestuur niet ongebruikelijk zaken voor te schrijven vanuit het Rijk; dat is hier zelfs op onderdelen wenselijk; het gaat hier immers om een kerntaak van de overheid, namelijk veiligheid. Als het gaat om veiligheid is het noodzakelijk voor alle burgers een uniform minimum niveau van veiligheid en van basiszorg te bieden. De eisen die dit beogen, betreffen zowel kwaliteit als de organisatie. Landelijke eisen zijn tevens nodig ten behoeve van grootschalig optreden, om bijstandsverlening en opschaling goed te kunnen laten verlopen.

In dit wetsvoorstel is evenwel gezocht naar een evenwicht tussen overlappen aan het lokaal bestuur waar mogelijk en voorschrijven waar nodig in verband met opschaling, uniformiteit of slagvaardigheid. De veiligheidsregio moet een sterke positie hebben om aan de veiligheid van burgers te kunnen bijdragen, zonder dat dit mag leiden tot een uitholling van de positie van de individuele gemeenten op dit terrein.

Ook op basis van de bestaande wetgeving worden eisen gesteld aan de organisatie en uitvoering. De belangrijkste nieuwe eisen die dit wetsvoorstel aan de organisatie stelt betreffen:

- de samenstelling van en besluitvorming binnen het bestuur van de veiligheidsregio;
- de rol en samenstelling van het Regionaal Beleidsteam;
- de taken en bevoegdheden die in elk geval worden overgedragen aan de regio, om de voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing cruciale verantwoordelijkheden landelijk op uniforme wijze te beleggen en zo aansluiting tussen regio's te faciliteren.

Op al deze onderwerpen wordt in deze toelichting nader ingegaan.

In haar reactie op het concept-wetsvoorstel vermeldt de VNG dat de gemeenteraad in het voorstel onvoldoende in staat gesteld wordt om zijn kaderstellende en controlerende taak waar te maken. Dit is naar het oordeel van het kabinet niet het geval. De gemeenteraad kan vooraf kaders stellen door de burgemeester met een mandaat naar de bestuursvergadering van de veiligheidsregio te laten gaan. Dit is eens te meer van belang bij de behandeling van het beleidsplan in het bestuur van de veiligheidsregio. De burgemeester legt vervolgens verantwoording over zijn optreden af in de raad. Dat het bestuur van de veiligheidsregio gezamenlijk beslist is een evident gevolg van verlengd lokaal bestuur. De controlerende taak van de raad in het kader van de planning- en controlcyclus blijft geheel conform de Wgr. De controlerende taak richting de burgemeester in de uitoefening van het gezag blijft eveneens ongewijzigd.

3.2 Inrichting veiligheidsregio

Het bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten binnen de veiligheidsregio. De burgemeester vertegenwoordigt zijn gemeente in de veiligheidsregio en legt daarover verantwoording

af in zijn eigen gemeenteraad. De gemeente kan geen andere vertegenwoordiger aanwijzen dan haar burgemeester.

Dit is in afwijking van artikel 13, eerste lid, van de Wgr, dat de gemeenten de vrijheid laat om haar vertegenwoordiger in het algemeen bestuur aan te wijzen. Met de afwijking is verzekerd dat in het bestuur van de veiligheidsregio de bestuurders zijn vertegenwoordigd die op het brede terrein van openbare orde en veiligheid de belangrijkste (wettelijke) bevoegdheden hebben. Het feit dat deze bevoegdheden vooral zien op situaties waarin daadwerkelijk moet worden opgetreden, brengt mee dat de burgemeesters ook verantwoordelijkheid moeten dragen voor de voorbereiding. Deelname van een wethouder of raadslid in het bestuur ligt daarom niet in de rede. De wet schrijft niet voor door wie de leden van het bestuur bij afwezigheid vervangen worden. Dit wordt overgelaten aan de besturen zelf.

De Unie van Waterschappen reageert op de beperkte samenstelling van het bestuur van de veiligheidsregio in het concept-wetsvoorstel. Met het oog op de slagkracht van het bestuur ligt het voor de hand dit bestuur niet te groot te laten worden. Dat alleen burgemeesters kunnen deelnemen aan het bestuur van de veiligheidsregio, laat overigens onverlet dat het bestuur van de veiligheidsregio conform de Wgr altijd bestuurs- of adviescommissies kan instellen waarvan wethouders deel kunnen uitmaken (artikelen 24 en 25 Wgr).

Het bestuur van de veiligheidsregio moet kunnen inspelen op zeer uiteenlopende onderwerpen. Het bestuur zal daarom met veel partijen moeten afstemmen. Hoewel dit wetsvoorstel de samenstelling, gelet op het karakter van een gemeenschappelijke regeling van de deelnemende gemeenten, beperkt tot burgemeesters, worden crisispartners uitgenodigd deel te nemen aan vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio, wanneer hun aanwezigheid in verband met de te behandelen onderwerpen van belang is, zodat deze in staat zijn de besluitvorming van het bestuur van de veiligheidsregio te volgen en (deskundige) inbreng te leveren vanuit de belangen van de organisaties die zij vertegenwoordigen. Op dit punt is in diverse regio's al een praktijk ontstaan waarbij thematische vergaderingen worden belegd. Tijdens zo'n thematische vergaderingen worden alle partijen betrokken die een eigen verantwoordelijkheid hebben rond zo'n thema. Als voorbeeld kan het thema water worden genoemd. Bij dat thema spelen partijen zoals het waterschap, de hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat, de rijkshavenmeester en de gemeentelijk waterbeheerder een rol.

De positie van verschillende partners zoals de voorzitter van het waterschap en de hoofdofficier van Justitie als bedoeld in artikel 1, derde lid, van de Politiewet 1993, ten opzichte van dit bestuur wordt beschreven in paragraaf 7.2. De beleidsvorming in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, wordt nader uitgewerkt in paragraaf 8 van deze toelichting (de responsfase).

Het wetsvoorstel regelt niet aan wie de hoofden van brandweer, GHOR en meldkamer beheersmatig ondergeschikt zijn. Dat is ook niet nodig. Dit kan het veiligheidsbestuur immers zelf via de gemeenschappelijke regeling regelen. Het ligt om redenen van efficiency in de rede in de regeling op te nemen dat de brandweer, meldkamer en GHOR beheersmatig ondergeschikt zijn aan een (klein) dagelijks bestuur.

De voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio is de burgemeester die aangewezen is als korpsbeheerder in de zin van de Politiewet 1993. Ook op dit punt wordt afgeweken van de Wgr waarin is bepaald dat het algemeen bestuur uit zijn midden een voorzitter aanwijst (artikel 13, negende lid, Wgr). De VNG pleit er in haar reactie voor de aanwijzing van de voorzitter aan de regio zelf over te laten. Dit is niet overgenomen. Door

de personele unie van het bestuur van de veiligheidsregio en het korps-beheerderschap (voorzitter regionale college van politie) wordt een koppeling gelegd met de politie als één van de belangrijke bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing betrokken organisaties. Daarmee wordt bevorderd dat beide besturen de politietaak én de rampen- en crisisbeheersing in beide gremia in samenhang beschouwen.

Het bestuur van de veiligheidsregio besluit bij meerderheid van stemmen, waarbij in de gemeenschappelijke regeling een weging van stemmen kan zijn vastgelegd. Bij stakende stemmen heeft de voorzitter een doorslaggevende stem. Op deze manier wordt stagnatie in de besluitvorming voorkomen.

3.3 Politiebestel en veiligheidsregio

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de Evaluatie Politieorganisatie heeft het kabinet de contouren van een nieuw politiebesteding geschetst, die moeten resulteren in een nieuwe Politiewet. In onderhavig wetsvoorstel wordt uitgegaan van de bepalingen van de Politiewet 1993. Nu het kabinet de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft gevraagd het wetsvoorstel voor de Politiewet 200x voorsnog niet te behandelen, zal dit wetsvoorstel niet in samenhang met dat wetsvoorstel worden gebracht. De samenwerking tussen de beide besturen wordt met dit wetsvoorstel via convenanten geborgd. Op de integratie van besturen wordt teruggekomen zodra het standpunt over de nieuwe Politiewet is bepaald.

3.4 Taken bestuur van de veiligheidsregio

Indachtig de constructie van verlengd lokaal bestuur zijn de taken en bevoegdheden die op basis van dit wetsvoorstel bij gemeenschappelijke regeling worden overgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio, afgeleid van de verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeenten. Deze verantwoordelijkheid omvat voor de toepassing van dit wetsvoorstel de brandweezorg, de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de organisatie van de geneeskundige hulpverlening. De uitvoering van deze taken vindt plaats door diverse organisaties en diensten.

De veiligheidsregio heeft tot taak:

- a. het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- c. het adviseren van het college van burgemeester en wethouders op het terrein van brandpreventie;
- d. de voorbereiding op de bestrijding van branden en zware ongevallen en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- e. het instellen en in stand houden van een regionale brandweer;
- f. het instellen en in stand houden van een organisatie, belast met het organiseren van de geneeskundige hulpverlening;
- g. het voorzien in de meldkamerfunctie;
- h. het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- i. het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de onder d, e, f en g genoemde taken.

Deze taken worden in de volgende twee hoofdstukken beschreven. Hoofdstuk 4 gaat over de planvorming en de advisering van het bevoegd gezag, twee onderwerpen waarop de verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing het meest zichtbaar is. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op

de organisatie van de brandweer, het organiseren van de geneeskundige hulpverlening en de meldkamer.

Voor alle helderheid zij hier gemeld dat de gemeente haar verantwoordelijkheid op het gebied van de brandveiligheid en brandpreventie behoudt. Deze verantwoordelijkheid heeft een directe relatie met de bevoegdheid van de gemeente om in sectorale wetgeving geregelde vergunningen te verlenen en raakt meer terreinen dan alleen die van rampen en crises. De raad behoudt hier ook zijn verordenende bevoegdheid. Voor de adviesbevoegdheid van het bestuur van de veiligheidsregio op dit gebied zij verwezen naar paragraaf 4.2.

3.5 Veiligheidsregio en provincie

De positie van de provincie in het veiligheidsdomein verandert door dit wetsvoorstel. De planvorming wordt vereenvoudigd en belegd bij de regio. De rol van de provincie bij het toezicht op de planvorming verdwijnt daarmee. Tijdens het operationele optreden komt het primaat te liggen bij de voorzitter van de veiligheidsregio. De rol van de provincie bij het operationele optreden wordt om die redenen kleiner.

Toch blijft de provincie een belangrijke partner in het veiligheidsbeleid. In de uitvoering is zij in veel regio's een crisispartner (bijvoorbeeld als deskundige op het terrein van milieu of het beheer van wegen of waterwegen).

De rol van de commissaris van de Koningin als rijksorgaan bij het toezicht is opgenomen naar aanleiding van de reactie van het IPO op het conceptwetsvoorstel, waarin dit werd bepleit. Kernpunt daarvan is dat wanneer de minister, bijvoorbeeld naar aanleiding van constatering door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, overweegt te interveniëren, hij de commissaris van de Koningin verzoekt een aanbeveling over de inhoud van deze aanwijzing aan de minister te brengen. De commissaris van de Koningin doet dit op basis van de door hem vastgestelde oorzaken van de gebleken tekortkomingen. Het gaat hier om een inschakeling van de commissaris van de Koningin op basis van de kennis die hij in den brede heeft van de bestuurlijke verhoudingen. Hij kan door het voeren van gesprekken met de betrokken besturen in kaart brengen wat de oorzaken van de geconstateerde tekortkomingen zijn en rapporteert hierover aan de minister. De minister hoort vervolgens het bestuur van de veiligheidsregio alvorens definitief te beslissen.

In alle fasen heeft de provincie daarnaast de mogelijkheid om een liaison-functionaris ten behoeve van de informatievoorziening in te zetten. Daarnaast kan de commissaris van de Koningin de voorzitter van de veiligheidsregio in de provincie in de responsfase een aanwijzing geven inzake de bestrijding van een ramp of de beheersing van een crisis.

4. Planvorming en advisering

4.1 Planvorming

Huidige situatie

Het huidige stelsel van planvorming is gebaseerd op de Wrzo en de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr). Met de Wkr werden in 2004 bestaande wet- en regelgeving, zoals de Wrzo, de Brandweerwet 1985 en de Wet ghor, aangepast. De Wkr introduceerde onder meer het regionale beheersplan rampenbestrijding in de Wrzo.

Het regionaal beheersplan rampenbestrijding is het meerjarig beleidsplan waarin het regionaal te voeren beleid ten aanzien van de voorbereiding van de rampenbestrijding is beschreven. Het regionaal beheersplan rampenbestrijding en de onderliggende organisatieplannen bieden het bestuur van de regionale brandweer de mogelijkheid meer beleidsmatige

en bedrijfsmatige sturing te geven aan de activiteiten van de regio, met eenduidige en geaccepteerde doelen en ambities.

In het huidige stelsel is in de Wrzo ook het maken van een gemeentelijke rampenplan en rampbestrijdingsplannen verplicht gesteld. De gemeentelijke rampenplannen zijn de operationele plannen met de algemene, generieke organisatie en aanpak van de rampenbestrijding, met een beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Aan het rampenplan zijn tevens als bijlagen de procesdraaiboeken toegevoegd, waarin de aanpak van de uitvoering van de circa 25 rampbestrijdingsprocessen zoals evacuatie, voorlichting en geneeskundige hulpverlening, is beschreven. Rampbestrijdingsplannen zijn de operationele plannen waarin meer in detail en specifiek de aanpak van concrete rampsituaties, zoals een ongeval in een chemisch bedrijf of een verkeersongeval in een tunnel, is beschreven. De keuze voor welke rampscenario's een rampbestrijdingsplan wordt gemaakt, ligt in beginsel bij de burgemeester. Bij amvb kunnen categorieën inrichtingen alsmede luchtvaartterreinen worden aangewezen waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. Wat de inrichtingen betreft, gaat het in elk geval om de inrichtingen die zijn aangewezen op grond van *richtlijn nr. 1996/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PbEG L 10)*, verder te noemen de Seveso II-richtlijn.

Het regionale beheersplan, het gemeentelijk rampenplan en het rampbestrijdingsplan worden in het huidige stelsel ter toetsing en kennisgeving aan de provincie gestuurd. De bestuurlijke rapportage over de voorbereiding gebeurt door de regionale brandweer en de GHOR aan de provincie. De provincie informeert de minister over de stand van zaken van de voorbereiding op het gebied van de rampenbestrijding. De minister informeert ten minste eens per vier jaar de Tweede Kamer. De ervaringen die de laatste jaren zijn opgedaan met planvorming rampenbestrijding geven voldoende reden tot verbetering van het stelsel van planvorming. Geconstateerd is dat er sprake is van een zekere mate van planfixatie, zoals ook de NVBR opmerkt in haar reactie op het conceptwetsvoorstel. Planvorming is geen doel op zich maar is gericht op een gestructureerde voorbereiding van een organisatie die in een acute ramp- of crisissituatie in staat is adequaat op te treden en doelgericht te handelen. Het gebruiken van plannen voor de structurering van de uitvoering staat dus centraal bij deze planstructuur en niet het hebben van een plan. Helaas heeft het strikt naar de letter toepassen van de wet- en regelgeving en het systeem van toetsen het tegenovergestelde in de hand gewerkt. In de regionale praktijk wordt geconstateerd dat het meerjarig beheersplan niet in alle regio's voldoende is ingebed in de reguliere jaarlijkse beleids- en beheerscyclus en mede daardoor niet als richtingwijzer voor de eigen bedrijfsvoering wordt gehanteerd.

Nieuwe situatie

Het wetsvoorstel verplicht tot het maken van een drietal plannen:

- het beleidsplan,
- het crisisplan en
- het rampbestrijdingsplan, voor luchtvaartterreinen en categorieën inrichtingen die bij amvb zijn aangewezen.

Het beleidsplan komt in de plaats van het regionaal beheersplan rampenbeheersing. Het crisisplan komt in de plaats van de (gemeentelijke) rampenplannen. Het rampbestrijdingsplan vervalt als algemene planfiguur. Het wordt uitsluitend gehandhaafd voor een bijzondere categorie inrichtingen, waarvoor het maken van een rampbestrijdingsplan en de inhoud van een rampbestrijdingsplan op grond van Europese regelgeving is voorgeschreven (dit betreft de inrichtingen voortvloeiend uit de Euro-

pese richtlijn 96/82/EG (Seveso-II) en voor luchtvaartterreinen. Bij amvb wordt bepaald voor welke categorieën inrichtingen en luchtvaartterreinen het maken van een rampbestrijdingsplan verplicht is. In hoeverre gemeenten of regio's ook voor andere inrichtingen, mogelijke rampen of crises rampbestrijdingsplannen opstellen, wordt aan hen zelf overgelaten. De wet schrijft dit niet voor.

De nieuwe planstructuur houdt de volgende verbeteringen in:

- een verbreding van rampenbestrijding met crisisbeheersing;
- de planvorming wordt geconcentreerd op regionaal niveau in plaats van gemeentelijk niveau. Het wegvallen van de gemeentelijke rampenplannen en rampbestrijdingsplannen betekent een aanzienlijke vermindering van de plandruk. De plandruk voor veiligheidsregio's is tot een minimum beperkt;
- de onderlinge samenhang van de plannen kan worden bewaakt door de vaststelling op regionaal niveau.

Beleidsplan

In het beleidsplan veiligheidsregio formuleert het bestuur van de veiligheidsregio het beleid voor de uitvoering van de opgedragen taken. Het plan wordt ten minste eens per vier jaar op- en vastgesteld. Het beschrijft de wijze waarop de multidisciplinaire voorbereiding en uitvoering van de crisisbeheersing en rampenbestrijding wordt vormgegeven en de wijze waarop de kwaliteit wordt geborgd. Het beleidsplan omvat in ieder geval een beschrijving van de beoogde operationele prestaties van de diensten en organisaties van de veiligheidsregio. Daarnaast bevat het een beschrijving van de beoogde operationele prestaties op het gebied van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing van de gemeenten en de politie in de regio. Behalve het multidisciplinaire beleid, beschrijft het beleidsplan ook het monodisciplinaire beleid ten aanzien van de brandweer en GHOR. Deze blijven immers ook monodisciplinair optreden. De basis voor het beleidsplan vormt het risicoprofiel, dat een omvattend beeld van de aard, omvang en effecten van risico's in een regio geeft. Er bestaan tussen regio's verschillen in risicoprofiel, hetgeen aanleiding kan zijn tot verschillen in de organisatie van en de voorbereiding op de rampenbestrijding. Het risicoprofiel bestaat uit een risico-inventarisatie en de analyse daarvan. De risico-inventarisatie omvat het overzicht van de risicovolle situaties en de soorten branden, rampen of crises die zich in de regio kunnen voordoen. In de risico-analyse worden de gegevens uit de risico-inventarisatie nader beschouwd, vergeleken en geïnterpreteerd. Op basis van de informatie die hieruit voortkomt, kunnen conclusies worden getrokken over de gewenste of benodigde voorbereiding, organisatie en prestaties van de rampenbestrijdings- en crisisbeheersingsorganisatie. Het is van essentieel belang dat de gemeenten betrokken zijn bij het vormgeven van het regionale beleidsplan. Het vaststellen van lokale risico's en prioriteiten als basis voor de inbreng van de gemeenteraad is van groot belang. Daarom is de zogeheten «haalplicht» ingesteld. Dit betekent dat het bestuur van de veiligheidsregio verplicht is om de gemeenteraden om inbreng te vragen.

De raden kunnen in het conceptrisicoprofiel zien welke risico's voor hun gemeente relevant zijn. De raden kunnen het concept aanvullen met eigen onderkende risico's. Daarnaast kunnen ze lokale beleidsprioriteiten en veiligheidsthema's naar voren brengen. Dit laatste hoeft niet per definitie betrekking te hebben op het risicoprofiel, maar kan ook inbreng voor het beleidsplan in bredere zin zijn. De inhoud van het beleidsplan is zo lokaal stevig verankerd en het gemeentebestuur kan de regie voeren over het lokale veiligheidsbeleid.

Het bestuur van de veiligheidsregio nodigt het regionale college van politie, de besturen van de waterschappen en de door ministers aangewezen ambtenaren (crisispartners en rijksheren, zie paragraaf 7.2) uit hun

zienswijze op het concept-risicoprofiel kenbaar te maken, met het oog op het op te stellen beleidsplan. Verwacht mag worden dat de ambtenaren de risico's inbrengen die ook het uitgangspunt zijn geweest voor de departementale (wettelijke) plannen, handboeken en draaiboeken waarin de rampenbestrijding en crisisbeheersing binnen het domein van de betrokken vakminister wordt uitgewerkt. Het bestuur van de veiligheidsregio zal vervolgens in het crisisplan vooral de taken en bevoegdheden van de burgemeester inzake de rampenbestrijding en crisisbeheersing uitwerken, maar dient daarbij nadrukkelijk oog te hebben voor de rol van alle crisispartners. Daarom is het bij het opstellen van de crisisplannen van groot belang dat het bestuur van de veiligheidsregio rekening houdt met relevante delen van de openbare wettelijke plannen, de interne handboeken en draaiboeken van de crisispartners, zodat afstemming kan plaatsvinden tussen de gevolgen van deze plannen en de taken van het bestuur van de veiligheidsregio. Het bestuur van de veiligheidsregio kan aldus een goede gesprekspartner zijn voor de departementen bij het opstellen van hun plannen, handboeken en draaiboeken. Een goede afstemming over en weer is van essentieel belang om te komen tot helderheid over de respectieve bevoegdheden en taken. De risico's zijn ook onderwerp van gesprek op de vergadering die het bestuur van de veiligheidsregio jaarlijks belegt voor alle crisispartners. Het bestuur stelt het profiel vast.

Het bestuur van de veiligheidsregio benoemt aan het risicoprofiel gerelateerde operationele prestaties en legt deze vervolgens in het beleidsplan vast. Ten behoeve van zijn inbreng in het veiligheidsbestuur zal de burgemeester vooraf de zienswijze van de gemeenteraad op het beleidsplan vragen. De burgemeester verantwoordt zich in zijn eigen raad over de door het bestuur van de veiligheidsregio in het plan gemaakte beleidskeuzes.

De Koninklijke marechaussee (Kmar) vervult de reguliere politietaak op Schiphol en andere aangewezen vliegvelden. Deze taak wordt uitgevoerd door de districten van de Kmar. De Kmar is, voor zover betreft deze taak op luchtvaartterreinen, gelijk te schakelen met de reguliere politie. Daaruit vloeit voort dat het bestuur van de veiligheidsregio, in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, afspraken maakt met de minister van Defensie over de inzet van de Kmar op de luchtvaartterreinen bij de uitoefening van de politietaak bij rampen en crises en de voorbereiding van de Kmar daarop.

In die regio's waar een aangewezen vliegveld is gelegen, zal het bestuur van de veiligheidsregio's de Kmar opnemen in de plannen, net als de reguliere politie. Te denken valt aan de beoogde operationele prestaties op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing door de Kmar en het oefenbeleid.

Wat betreft het gezag over de Kmar bij de vliegvelden is de situatie identiek als het gezag over de politie: de burgemeester heeft het gezag op het terrein van de openbare orde en veiligheid en de officier van justitie heeft het gezag op het terrein van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

De minister van BZK kan landelijke doelstellingen vaststellen. Dit kan van belang zijn, als nationale of internationale belangen in het geding zijn, bijvoorbeeld bij een griep пандemie. Enkele andere voorbeelden van landelijke doelstellingen zijn regionale evacuatieplannen bij watersnood, landelijke operatieplannen gericht op bepaalde crisistypen en intensiever oefenen.

Het bestuur van de veiligheidsregio vertaalt de landelijke doelstellingen in het beleidsplan. De minister betracht een zekere terughoudendheid in het vaststellen van landelijke doelstellingen; de landelijke doelstellingen

zullen vanzelfsprekend voldoende ruimte moeten laten voor lokaal en regionaal beleid.

Om regionaal en landelijk beleid zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen, komt dit onderwerp aan de orde in het periodiek overleg van de minister van BZK met de voorzitters van de besturen van de veiligheidsregio's.

De formulering van de landelijke doelstellingen sluit zoveel mogelijk aan bij de tijdslijnen van de beleidscycli van de veiligheidsregio en de politie. In de reactie op het concept-wetsvoorstel vragen het Korpsbeheerders-beraad en de Raad van Hoofdcommissarissen aandacht voor de samenhang in dit overleg met de regionale colleges van politie. De minister voert regulier overleg met de korpsbeheerders over beheer- en beleidsaspecten van de politie.

Er is geen algemene plicht voor de veiligheidsregio's om jaarlijks te rapporteren over de uitvoering van het beleidsplan. Wel rapporteren de veiligheidsregio's over de uitvoering van de landelijke doelstellingen. De minister is bevoegd om informatie te vragen indien hij daaraan behoefte heeft. Er zal hierbij nadrukkelijk oog zijn voor het zo beperkt als mogelijk houden van de administratieve lasten voor de veiligheidsregio's.

Daarnaast bevat het beleidsplan het beleid over informatievoorziening en communicatie. Dit is de uitwerking van het kabinetsstandpunt ACIR. De regio's houden zich hierbij aan de landelijke kaders die de zogeheten vraagorganisatie vaststelt.

Er is een verplichting opgenomen om in het beleidsplan van de veiligheidsregio het beleid met betrekking tot het gezamenlijk oefenen vast te stellen. Oefenen is in het kader van een goede voorbereiding op een doelmatige multidisciplinaire rampenbestrijding en crisisbeheersing van groot belang. Verder omvat het beleidsplan een beschrijving van de niet-wettelijke adviesfunctie aan het bevoegd gezag over de risico's met betrekking tot branden, rampen en crises. Deze informatie komt uit het risicoprofiel.

Crisisplan

Het crisisplan beschrijft de organisatie, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het bestuur van de veiligheidsregio stelt het crisisplan ten minste eenmaal per vier jaar vast. Het crisisplan is een operationeel plan, dat de generieke aanpak van rampen en crises in de regio beschrijft. Een crisisplan bevat bijlagen, waaronder procesdraaiboeken, die vergelijkbaar zijn met de huidige bijlagen bij de rampenplannen. Hierin zijn voor al deze processen de uitvoeringsafspraken met de hulpdiensten en gemeentelijke organisaties beschreven.

Het crisisplan dient niet strijdig te zijn met andere wettelijk voorgescreven plannen op het gebied van crisisbeheersing. Het gaat hierbij in ieder geval om de volgende plannen:

- het plan, bedoeld in artikel 4, vijfde lid, van de Wet ambulancezorg;
- de maatregelen die op grond van artikel 27 zijn getroffen;
- calamiteitenplannen als bedoeld in artikel 69 van de Waterstaatswet 1900 die betrekking hebben op geheel of ten dele binnen de veiligheidsregio gelegen waterstaatswerken;
- de regels die zijn gesteld op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wet bestrijding ongevallen Noordzee;
- het plan, bedoeld in artikel 6 van de Havenbeveiligingswet;
- het beveiligingsplan, bedoeld in artikel 37e van de Luchtvaartwet;
- het veiligheidsbeheersplan, bedoeld in artikel 7 van de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels;
- het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk VI van de Kernenergiewet;

- met crisisplannen, vastgesteld voor het gebied van aangrenzende veiligheidsregio's;
- overeenkomstige plannen van aangrenzende staten.

In het crisisplan is ook een beschrijving van de afspraken met de crisispartners over crisisbeheersing en rampenbestrijding opgenomen. Het crisisplan is van het gemeentelijke naar het regionale niveau gebracht, omdat voor een multidisciplinaire voorbereiding en uitvoering van de rampbestrijding en crisisbeheersing regionale samenwerking noodzakelijk is. Het crisisplan dient ter kennis te worden gebracht van de commissaris van de Koningin in verband met zijn mogelijke rol in de responsfase.

Een belangrijk onderdeel van het crisisplan vormen de afspraken die zijn gemaakt met de crisispartners met betrekking tot bijvoorbeeld voorlichting, alarmering, inzamelen van besmette waren, opvangen, verzorgen en registreren van slachtoffers, evacuatie, uitvaartverzorging, voorzien in primaire levensbehoeften, schadeafhandeling, nazorg en verslaglegging. Deze staan bekend als de gemeentelijke processen.

Er is al enige tijd een ontwikkeling gaande, waarbij de coördinatie van de voorbereiding en de uitvoering van deze gemeentelijke processen steeds meer op regionaal niveau plaatsvinden. Gemeenten zijn meestal niet in staat om al deze processen gedurende lange tijd zelfstandig uit te voeren. Daarom is samenwerking tussen gemeenten noodzakelijk en worden afspraken gemaakt om deze taken gezamenlijk op te pakken binnen de veiligheidsregio. De veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de voorbereiding ervan. Voor de voorbereiding en uitvoering is inbreng van de gemeenten nodig. Het bestuur van de veiligheidsregio wijst een coördinerende functionaris aan, die zorgt voor een goede organisatie, werkwijze, taakverdeling en verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling van deze crisisbeheersingsprocessen in overleg met de gemeenten.

Onverlet de verantwoordelijkheden van een vakminister om binnen zijn domein specifieke informatie over mogelijke crises te geven, is communicatie richting de bevolking een belangrijk proces dat in regionaal verband wordt voorbereid. Het belang van communicatie over risico's is evident. Deze vorm van communicatie levert een bijdrage aan de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de bevolking. Hierbij geldt wel dat een zorgvuldige afweging dient te worden gemaakt tussen het belang van zelfredzaamheid en de communicatie van gedetailleerde informatie die kwaadwillenden kunnen gebruiken voor het voorbereiden van een aanslag. In de informatievoorziening aan de bevolking worden risico- en crisiscommunicatie onderscheiden. Bij de voorbereiding en uitvoering van de risico- en crisiscommunicatie is het expertisecentrum risico- en crisiscommunicatie (ERC) op nationaal niveau het aanspreekpunt voor bestuurders.

Naast bepalingen voor informatievoorziening aan de bevolking, bevat de wet ook bepalingen over informatievoorziening aan het bij de bestrijding van rampen of crises betrokken personeel en aan de bestuurlijke kolom. In het navolgende wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden omtrent informatievoorziening.

Onverlet de verantwoordelijkheden van een vakminister, heeft het bestuur van de veiligheidsregio de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening aan burgers over de rampen en crises die de bevolking en het milieu kunnen treffen en over de maatregelen die de overheid heeft getroffen ter voorkoming en bestrijding ervan. Dit ligt in het verlengde van de verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio voor het vaststellen van het risicoprofiel. Het bestuur geeft tevens aan de bevolking de te volgen gedragslijn aan. Deze informatievoorziening staat bekend als risicocommunicatie.

Ten tijde van een crisissituatie, waarin een vakminister bevoegd is voor de bestrijding van deze crisis, is de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de informatievoorziening, inclusief de informatie over de gedragslijn, belegd bij de desbetreffende vakminister(s). Vervolgens is er sprake van wederzijdse afstemming tussen de vakminister(s) en de burgemeester (of voorzitter van de veiligheidsregio bij een bovenlokale crisis).

Bij deze uitwisseling stemt de vakminister de informatie over de te nemen maatregelen en de gedragslijn, waarvoor zij verantwoordelijkheid draagt, af met de informatie die door de burgemeester (of voorzitter van de veiligheidsregio bij een bovenlokale crisis) wordt verstrekt over die aspecten van het beleid ter beheersing van de crisis waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen.

Het bestuur van de veiligheidsregio is ook verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de minister, de commissaris van de Koningin en de hoofdofficier van justitie over de rampen en crises die de bevolking of het milieu in een regio kunnen treffen.

Daarnaast heeft het bestuur van de veiligheidsregio als taak om het personeel, dat betrokken is bij de bestrijding van rampen en crises, te voorzien van informatie over de rampen en crises die de regio kunnen treffen en over de risico's die hun inzet bij die bestrijding kan hebben voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband hiermee zijn getroffen. Het gaat hier om een preventieve taak.

Bij een daadwerkelijke ramp of crisis draagt de burgemeester er zorg voor dat de getroffen bevolking in zijn gemeente op de juiste wijze wordt geïnformeerd over de oorsprong, de omvang en de gevolgen daarvan. Bovendien geeft hij de te volgen gedragslijn aan. Als de ramp of crisis een bovenlokaal karakter heeft en er een RBT is ingesteld, dan wordt de informatievoorziening in het RBT gecoördineerd. Deze informatievoorziening staat bekend als crisiscommunicatie. Het betreft hier onder meer de taakverdeling tussen de voorzitter van het RBT en de burgemeesters van de getroffen gemeenten en de inzet van een voorlichterspool. Wanneer de crisisbestrijding plaatsvindt door een vakminister, vindt afstemming tussen het RBT en de betrokken minister plaats over de informatie die door de minister zal worden verstrekt en de informatie die door de burgemeesters zal worden verstrekt. Vanzelfsprekend zullen de betrokken minister en de burgemeesters informatie verstrekken over die aspecten van het beleid ter beheersing van de crisis waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen.

De burgemeester is verantwoordelijk voor het informeren van het tijdens de bestrijding van de ramp of crisis betrokken personeel over de ramp of crisis en de risico's die hun inzet bij de bestrijding heeft voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband hiermee zullen worden getroffen. Dat laat onverlet dat in het RBT afspraken gemaakt kunnen worden hoe deze informatievoorziening vorm krijgt, waarbij de burgemeester verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van deze taken binnen zijn gemeente.

Rampbestrijdingsplannen

Rampbestrijdingsplannen zijn de operationele plannen waarin de aanpak van concrete rampsituaties voor specifieke inrichtingen is beschreven. Bij amvb worden de categorieën inrichtingen en de luchtvaartterreinen aangewezen waarvoor, op grond van de Europese richtlijn 92/86/EG (Seveso-II richtlijn), rampbestrijdingsplannen moeten worden opgesteld. Het gaat hierbij om inrichtingen, waar gevaarlijke stoffen in bepaalde hoeveelheden aanwezig zijn of kunnen ontstaan bij een ongeval. Voor militaire installaties, gevaren die met ioniserende straling samenhangen, vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, per spoor, over het water of door de lucht, vervoer van gevaarlijke stoffen door pijpleidingen buiten de genoemde inrichtingen en stortplaatsen zijn de beheerders van deze

objecten op grond van sectorale wetgeving verplicht om eigen calamiteitenplannen op te stellen. Het staat de regio's vrij om voor andere naar plaats, aard en ernst voorzienbare rampen en zware ongevallen in deze en andere inrichtingen en voor specifieke ramptypen operationele plannen naar analogie van het rampbestrijdingsplan op te stellen. Deze rampbestrijdingsplannen worden door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld.

Bij amvb zullen nadere regels gesteld worden over de inhoud van de rampbestrijdingsplannen. Daarbij kan gedacht worden aan regels betreffende:

- de functies van de aan de inrichting verbonden personen die bevoegd zijn om procedures van alarmering binnen en buiten de inrichting en van inwerkingstelling van bestrijdingsacties binnen de inrichting in werking te doen treden;
- de functies van de personen die belast zijn met het opperbevel over en de operationele leiding van het geheel van de bestrijdingsacties;
- de maatregelen en voorzieningen die zijn getroffen opdat degene die is belast met het opperbevel en de hulpverleningsdiensten snel wordt geïnformeerd en de bij de bestrijding betrokken personen snel worden opgeroepen;
- het schema met betrekking tot de leiding over en de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties die bij de bestrijding kunnen worden betrokken;
- de maatregelen en voorzieningen die zijn getroffen met het oog op de bestrijding op en buiten het terrein van de inrichting;
- de maatregelen en voorzieningen die zijn getroffen om de bevolking te informeren over de ramp of het zware ongeval of de dreigende ramp of het dreigende zware ongeval en over de door haar te volgen gedragslijn;
- de maatregelen en voorzieningen die zijn getroffen om de hulpverleningsdiensten van een andere staat te informeren, indien de bevolking of het milieu van die staat door de ramp of het zware ongeval kunnen worden getroffen of dreigen te worden getroffen.

Vereenvoudiging rapportagesystematiek

De rapportage- en informatiesystematiek is vereenvoudigd. Het crisisplan wordt aan de commissaris van de Koningin gezonden. Het beleidsplan en de rampbestrijdingsplannen hoeven niet meer naar het Rijk of de provincie verstuurd te worden.

Informatie over de taakuitvoering wordt op diens verzoek aan de minister geleverd. De gedachte is dat hij zich hiervoor op het jaarverslag richt. Over de realisatie van de landelijke doelstellingen is het van belang dat de minister op de hoogte blijft van de voortgang. Hierover rapporteren de regio's jaarlijks aan de minister. De administratieve lasten van de rapportage- en informatieverstrekking aan de minister voor de veiligheidsregio's worden tot een minimum beperkt.

4.2 Veiligheidsregio als adviseur veiligheid

Met dit wetsvoorstel krijgt de veiligheidsregio de belangrijke rol van adviseur op het terrein van veiligheid. De brandweer heeft van oudsher een belangrijke rol vervuld op het terrein van de brandveiligheid en brandpreventie. Deze rol heeft zich de laatste jaren ontwikkeld en is uitgebreid naar het terrein van pro-actie. De komst van de veiligheidsregio maakt het mogelijk en noodzakelijk de specialistische expertise die nodig is om deze adviesrol adequaat te vervullen, te bundelen en verder te ontwikkelen zodat zij haar rol als adviseur waar nodig multidisciplinair kan invullen en deze bovendien te verbreden tot onderwerpen op het brede terrein van de fysieke veiligheid waarvoor in de regio bestuurlijke aandacht wordt gevraagd.

De veiligheidsketen

De veiligheidsketen bestaat uit de onderdelen pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg. Pro-actie zorgt ervoor dat het thema veiligheid vroegtijdig op de agenda komt, bijvoorbeeld bij ruimtelijke ontwikkelingen en aanvragen milieuvergunningen zodat onveilige situaties zoveel mogelijk structureel worden voorkomen. Preventie betreft de zorg voor het voorkomen van (directe oorzaken) van (brand)onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken en beheersen van gevolgen van eventuele inbreuken op die veiligheid.

Preparatie richt zich op de voorbereiding op de te nemen acties bij branden, rampen, crises en zware ongevallen.

Het daadwerkelijke optreden van de hulpdiensten wordt aangemerkt als repressie.

Nazorg is, in de breedste zin, alles dat eraan bijdraagt om zo spoedig mogelijk het herstel van de oude situatie te bewerkstelligen, zoals schadeherstel, opvang, psychosociale zorg bij getroffen en.

Brandveiligheid

De brandveiligheid is in de huidige wetgeving geregeld in een aantal wetten waaronder de Brandweerwet 1985, de Woningwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij bouwvergunningen wordt de brandveiligheid getoetst aan het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Bij milieuvergunningen is de Wet milieubeheer het referentiekader. De toets vindt meestal plaats door de lokale brandweer, zodat een directe relatie gelegd kan worden tussen brandpreventie en repressie. Verder worden brandveiligheidstoetsen uitgevoerd bij vergunningen die voortkomen uit de APV, de Brandbeveiligingsverordening en soms de Drank- en Horecawet. De adviestaak in het kader van brandpreventie is in de Brandweerwet 1985 al geruime tijd toebedeeld aan de regionale brandweer, maar in de praktijk is deze adviestaak toch veelal lokaal gebleven.

Ontwikkeling van pro-actie en preventie

Met de totstandkoming van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo 1999) en het Vuurwerkbesluit is de preventietaak uitgebreid. De Brzo-taak wordt voor het bevoegd gezag rampenbestrijding (het college van burgemeester en wethouders) uitgevoerd door de regionale brandweer en bestaat uit het toezien op de naleving van regels en het treffen van maatregelen om adequaat te kunnen optreden bij incidenten. Het Vuurwerkbesluit bepaalt dat de commandant van de regionale brandweer het bevoegd gezag adviseert over het opslaan en bewerken van consumentenvuurwerk en professioneel vuurwerk.

De adviestaak van de brandweer heeft de afgelopen jaren een belangrijke uitbreiding gekregen op het terrein van pro-actie. In het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) van 2004 heeft het bestuur van de regionale brandweer expliciet een taak gekregen om in relevante gevallen advies uit te brengen over het groepsrisico en de mogelijkheden voor rampenbestrijding en voor de zelfredzaamheid van personen tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval. Dit advies wordt uitgebracht aan het bevoegde gezag in het kader van de Wet milieubeheer of de Wet op de Ruimtelijke Ordening, dat besluiten moet nemen over activiteiten of ontwikkelingen met een kans, dat door een ramp bij een activiteit met gevaarlijke stoffen of met een vliegtuig, een groep mensen, die niet rechtstreeks bij de activiteit betrokken is, tegelijkertijd omkomt. Deze kans wordt groepsrisico genoemd.

In andere belangrijke wetten en regelgeving worden hulpverleningsdiensten nadrukkelijk betrokken of wordt een relatie gelegd met de rampenbestrijding, zoals de Kernenergiewet, de Wet aanvullende regels

veiligheid tunnels, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Een belangrijke ontwikkeling wat betreft het bevoegde gezag op het terrein van vergunningverlening is het voorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Hierbij wordt de omgevingsvergunning geregeld, die één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu omvat.

Gelet op het voorgaande en de specialistische kennis die hiervoor nodig is, zal de veiligheidsregio de brandweerafdelingen op de terreinen pro-actie en preventie voor een groot deel op zich nemen. Deze advies-taken strekken zich uit over het gehele terrein van pro-actie en preventie en dienen vooral ter ondersteuning van het bevoegde gezag op de terreinen milieubeheer, ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer.

Monodisciplinair en multidisciplinair advies

Met de komst van de veiligheidsregio krijgt de adviestaak een meer multidisciplinair karakter. Niet alleen vanuit brandweerperspectief wordt advies gegeven. Inzichten van andere hulpverleningsdiensten (geneeskundige hulpverlening en politie) en organisaties die bijdragen aan rampenbestrijding en crisisbeheersing moeten daarin worden verdisconteerd. Dit impliceert dat van oorsprong monodisciplinaire adviezen ook vanuit het perspectief van andere voor de veiligheid relevante partijen gezichtspunten gaan bevatten. Hiermee kunnen adviezen worden verrijkt. Waar nu al multidisciplinaire adviezen gegeven kunnen worden (bijvoorbeeld bij Brzo 1999 en Bevi), zal de veiligheidsregio hierin adequater kunnen voorzien.

Deskundigenadvies

In de genoemde regelgeving is steeds sprake van het geven van een advies door de brandweer, omdat terecht verondersteld wordt dat deskundigheid en specialistische kennis op het terrein van brandveiligheid, hulpverlening en rampenbestrijding aanwezig zijn bij de lokale en/of regionale brandweer. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de advisering ligt bij het bestuur van de veiligheidsregio. Gelet op het specialistische karakter van de (wettelijk vereiste) adviezen zal de adviesfunctie in mandaat kunnen worden uitgevoerd. De regelgeving waarin thans is bepaald dat het advies wordt uitgebracht door de regionale brandweercommandant zal met het voorgaande in overeenstemming worden gebracht.

Advisering in het beleidsplan

In dit wetsvoorstel gaat de aandacht ook uit naar niet-wettelijke advisering. De veiligheidsregio kan gevraagd en ongevraagd adviseren over risico's op het terrein van branden, ongevallen, rampen en crises. Op basis van het risicoprofiel van de regio kan de veiligheidsregio gemeenten, provincies en andere bestuursorganen gevraagd en ongevraagd voorzien van adviezen op het brede terrein van de fysieke veiligheid. Dit advies gaat uit van de bestaande risicosituatie in het betreffende gebied. Hoe deze advisering plaatsvindt en hoe deze taak wordt ingericht, wordt vastgelegd in het beleidsplan. De veiligheidsregio kan in het beleidsplan verder gaan en ook anticiperen op toekomstige ontwikkelingen op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu, verkeer en vervoer of anderszins voor zover de burgemeester of de gemeente daarbij een taak heeft. De inmiddels verworven kennis en deskundigheid die de lokale en regionale brandweer heeft opgedaan met de wettelijke adviestaken zal de veiligheidsregio ook kunnen aanwenden voor de niet-wettelijke adviestaken.

Om de adviestaken goed te kunnen (blijven) uitvoeren zal de komende jaren geïnvesteerd moeten worden in kennis- en deskundigheids-

bevordering. Thans bestaat er een (te) grote verscheidenheid in kennisniveau tussen gemeenten en regio's, welke deels is toe te schrijven aan verschillen in de aanwezige risico's en deels aan gegroeide praktijken. Dit wetsvoorstel is erop gericht om de komende jaren belangrijke voortgang te boeken met kwaliteitsverbetering en -borging door duidelijke taken toe te delen aan de veiligheidsregio's en de ambities hiervoor uit te schrijven. Kennis- en deskundigheidsbevordering zijn niet alleen een opdracht voor de veiligheidsregio. Daarnaast spelen ook de partijen waaraan geadviseerd wordt een belangrijke rol bij kennis- en deskundigheidsontwikkeling.

De veiligheidsregio zal zich op de hiervoor beschreven wijze steeds meer ontwikkelen tot een van de belangrijkste adviseurs op het terrein van de veiligheid.

5. Organisatie brandweer, GHOR, multidisciplinaire taken en meldkamer

5.1 Brandweer

In de bestaande situatie is sprake van meerdere brandweerorganisaties naast elkaar: op regionaal niveau functioneert een regionale brandweerorganisatie onder leiding van een regionaal commandant en daarnaast kan elke gemeente haar eigen brandweerorganisatie onder leiding van een lokaal commandant hebben. Tussen deze twee is geen hiërarchische relatie. Iedere commandant heeft zijn eigen taken en onderscheiden verantwoordelijkheden. In de eerder genoemde rapporten is erop gewezen dat dit voor het realiseren van voldoende bestuurlijke en operationele slagkracht bij rampen en crises geen wenselijke situatie is.

Mede door de grote branden en rampen die ons land hebben getroffen – Vuurwerkkramp (Enschede 2000) en Nieuwjaarsbrand (Volendam 2001) – is (de schaal van) de organisatie van de brandweer opnieuw ter discussie komen te staan. Uit de rapporten die naar aanleiding van die rampen zijn opgesteld (Oosting / Alders) en verschillende inspectierapporten vloeit voort dat het onderbrengen van de lokale brandweezorg bij de regionale brandweer een effectieve en efficiënte manier is om een groot aantal van de gesignaleerde tekorten bij de brandweer weg te nemen. Ook in het Bestuursakkoord Rijk-VNG wordt dit benoemd maar wordt tevens opgemerkt dat de verhoging van de kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van de brandweezorg daarbij voorop staan.

In haar reactie op het concept-wetsvoorstel bevestigt de VNG deze conclusie: «De VNG onderkent het belang van een opschaling naar regionaal niveau van de uitvoering van (delen van) brandweertaken. Beschikbaarheid, professionaliteit en specialisatie vragen daarom». In de ogen van de VNG dient het echter aan de veiligheidsregio overgelaten te worden om haar zorgplicht te organiseren en vorm te geven. De NVBR schrijft daarentegen in haar reactie op het concept-wetsvoorstel: «De huidige praktijk van regionalisatie van de brandweer laat grote verschillen zien in mate van regionalisatie en tempo daarvan. De door alle partijen onderschreven noodzakelijke kwalitatieve ontwikkeling van de brandweer kan alleen plaatsvinden door organisatiekracht en managementkracht op regionale schaal te bundelen. Alleen een brandweerorganisatie die haar eigen huis op orde heeft, is in staat om op multidisciplinair niveau mee te draaien».

Door verschillende gemeenten is echter de vrees geuit dat een geregionaliseerd korps ertoe leidt dat de lokale binding van de brandweer verloren gaat. Deze vrees geldt vooral de vrijwilligers, die 80% van het totale personeelsbestand vormen.

In het coalitieakkoord staat dat regionalisering van de brandweerkorpsen niet wettelijk verplicht wordt gesteld.

De regionale brandweer zoals deze ingevolge de Brandweerwet 1985 in iedere regio is ingesteld, blijft voortbestaan. De krachtens die wet aan de regionale brandweer opgedragen taken worden onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio uitgevoerd. Gemeenten kunnen zelf besluiten de lokale brandweezorg en het lokale brandweerpersoneel aan de regionale brandweer over te dragen dan wel een eigen korps in stand te houden ten behoeve van de lokale brandweezorg.

Het instellen en in stand houden van de regionale brandweer is als taak neergelegd bij het bestuur van de veiligheidsregio. Evenals onder de Brandweerwet 1985 behoort het (organiseren van het) oefenen tot de taak van de regionale brandweer. Ook wordt tot de taak gerekend het zorg dragen voor de uitwisselbaarheid van materieel binnen en tussen regio's. In het wetsvoorstel is voorzien in een afbakening tussen de taken die in ieder geval aan de regionale brandweer moeten worden overgedragen en de overige taken van de brandweer, waarover een keuze gemaakt wordt om deze over te dragen aan de regionale brandweer dan wel de uitvoering daarvan te beleggen bij een gemeentelijk brandweerkorps. Daaruit vloeit voort dat ook het toezicht zich richt op zowel de regio als de gemeente.

Het wetsvoorstel creëert de voorwaarden om de kwaliteit van de brandweer te verhogen door een wettelijke basis te bieden voor het stellen van landelijke, uniforme kwaliteitseisen waaraan de brandweezorg ten minste moet voldoen.

De eisen waaraan de brandweezorg moet voldoen, zijn onder de bestaande wetgeving gegeven in zogeheten zachte regelgeving, zoals leidraden (bijvoorbeeld de leidraad brandweezorg of de leidraad grootschalig optreden) en handboeken (zoals het handboek rampenbeheersing). Deze regels laten veel ruimte voor lokale invulling van de normen, waarmee de rechtzekerheid niet gediend is en wat heeft geleid tot landelijk uiteenlopende niveaus van geleverde zorg. Op basis van dit wetsvoorstel zal gekomen worden tot een amvb waarin algemeen geldende normen worden gesteld waaraan de brandweezorg moet voldoen.

Overigens is het van belang te benadrukken dat ook de gemeentelijke brandweerkorpsen dienen te voldoen aan de eisen die landelijk gelden voor de brandweer. Ook bij een decentrale invulling van de brandweefunctie is er immers sprake van het fungeren binnen één regio, met de plicht tot onderlinge steunverlening en de potentie om op te schalen en als één korps te functioneren.

Gemeenten moeten zelf aannemelijk maken dat zij aan genoemde kwaliteitseisen voldoen. Ook de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid ziet toe op het behalen van deze kwaliteitseisen. In het wetsvoorstel is nu geregeld, dat als dat niet het geval is de minister van BZK een aanwijzing kan geven aan betrokken gemeente. Deze gemeente heeft dan tot 1 januari 2010 de gelegenheid om de geconstateerde gebreken op te heffen. Een en ander is conform de afspraken die met de VNG in het kader van het Bestuursakkoord zijn gemaakt en sluiten ook aan op het Beleidsprogramma van dit kabinet. Wanneer betrokken gemeente ook dan nog in gebreke blijft, kan de minister van BZK het college van burgemeester en wethouders opdragen de gemeentelijke brandweer op te heffen. Het college van burgemeester en wethouders en het bestuur van de regio maken schriftelijk afspraken over de gevolgen van dat besluit. Overigens blijft de bevoegdheid van de minister ook van kracht ná 2010.

Bedrijfsbrandweer

De bevoegdheid om te bepalen dat een inrichting over een bedrijfsbrandweer moet beschikken, is neergelegd bij het bestuur van de veiligheidsregio, omdat dit bestuur een brede afweging kan maken over de kwaliteit en capaciteit van de repressieve brandweezorg in de regio. Op basis van deze afweging beoordeelt het bestuur of bepaalde risico's afgedekt moeten worden door bedrijfsbrandweren, indien er ingeval van een brand of ongeval sprake is van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. Dit is een afgeleide taak van het college van burgemeester en wethouders waar het bevoegd gezag ligt voor de brandweezorg. In dit verband kan het college van burgemeester en wethouders (evenals de provincie ingeval die vergunning verleent) de regio vragen een inrichting aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig, als dat in het kader van de vergunningsvoorwaarden relevant is.

5.2 GHOR

Het begrip GHOR is in de wereld van de rampenbestrijding en crisisbeheersing een ingeburgerd begrip. Oorspronkelijk verwezen de letters naar een handeling: geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, en ruim opgevat is op dat terrein de GHOR nog steeds een speler. De GHOR-vlag dekt evenwel de letterlijke lading niet (meer). De geneeskundige hulpverlening als zodanig geschiedt immers niet door de GHOR, maar door diverse soorten professionals in de medische sector, en bovendien niet alleen bij ongevallen en rampen, maar ook bij crises. Die ontwikkeling houdt in dat «GHOR» niet gezien moet worden als een afkorting, maar als een zelfstandig begrip, zoals bijvoorbeeld ook «ANWB» en de «HEMA» zich als verzelfstandigde namen hebben losgemaakt van hun historie.

De GHOR is een bijzonder onderdeel van de rampen- en crisisbestrijdingsorganisatie van de veiligheidsregio. Het bestuur van de regio heeft als aparte taak het organiseren van de geneeskundige hulpverlening in hun regio met het oog op zware ongevallen, rampen en crisissituaties. Om deze taak uit te voeren richt het bestuur een GHOR-organisatie in. De GHOR wijkt als organisatie af van diensten als brandweer en politie. De GHOR is namelijk niet een staande organisatie die aan dagelijkse hulpverlening doet. De GHOR-taak van het bestuur van de regio houdt in het maken van afspraken met de in de regio aanwezige instellingen als bedoeld in de Wet toelating zorginstellingen (hierna: de Wtzi) en zorgaanbieders als bedoeld in de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (hierna: de instellingen) alsmede met de regionale ambulance- en gezondheidsdiensten over hun voorbereiding op en inzet bij zware ongevallen, rampen en crisissituaties. Instellingen die hier niet onder vallen, kunnen door de ministers worden aangewezen dan wel aangezocht. Ook hun voorbereiding en inzet ingeval nazorg na een calamiteit nodig is, kan onderdeel uitmaken van de afspraken.

Nieuw in dit wetsvoorstel is dat de afspraken met de instellingen en diensten worden opgenomen in het regionale crisisplan. Deze afspraken vinden hun pendant in de plannen van de zorg (Ziekenhuisrampenopvangplan, Regionaal ambulanceplan). Op deze wijze is voor het bestuur van de veiligheidsregio met het behandelen van het crisisplan een afstemmings- en controlemoment ingebouwd.

Het bestuur van de veiligheidsregio let er bij het maken en vastleggen van de afspraken op dat ze passen in het geheel van afspraken en procedures die met andere hulpverleningsdiensten, zoals de politie en brandweer, worden gemaakt. Afstemming van de taken van instellingen onderling en afstemming van de taken van de instellingen met andere hulpverleningsdiensten zijn namelijk een onderdeel van de taak.

Naast deze voorbereidende taak dient de voorzitter van de veiligheidsregio in geval van een ongeval, ramp of crisissituatie een doelmatige en gecoördineerde geneeskundige hulpverlening te ontplooiën. De voorzitter stuurt, coördineert en regisseert dan de activiteiten van de instellingen met die van de verschillende hulpverleningsdiensten.

Organisatie van de GHOR

Voor het organiseren en uitvoeren van de taak van de veiligheidsregio op het gebied van de geneeskundige hulpverlening wordt een directeur GHOR aangesteld. In de huidige Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen aangeduid als: «Regionaal geneeskundig functionaris» (RGF).

De directeur GHOR heeft onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio als hoofdtaken:

- het organiseren van die zaken die nodig zijn ter voorbereiding op, dan wel afhandeling van de geneeskundige hulpverlening (regisserende taak);
- de feitelijke, repressieve taak; het leiding geven aan een operationele organisatie in het kader van diezelfde geneeskundige hulpverlening (sturende en coördinerende taak);
- de voorbereiding op en de coördinatie bij de afhandeling van de nazorg (nazorg in de brede zin van het woord).
- het waar nodig adviseren van het bestuur bij de besluitvorming voor het verstrekken van vergunningen voor bijvoorbeeld het houden van grote evenementen waar geneeskundige hulpverleningsaspecten een rol kunnen spelen.

In de voorbereidingsfase wordt de directeur GHOR ondersteund door een GHOR-bureau. In geval van de feitelijke repressie bij een zwaar ongeval, een ramp of een crisis heeft het bestuur van de veiligheidsregio aan deze bureaucapaciteit niet genoeg. Dan is er immers noodzaak voor verdere coördinatie en sturing. Het bestuur moet er derhalve zorg voor dragen dat de directeur GHOR in die situaties wordt ondersteund door competente functionarissen, die de coördinerende en sturende taken op zich kunnen nemen. Formeel opereert de directeur GHOR dan onder het gezag van de burgemeester in wiens gemeente het zware ongeval of de ramp zich heeft voorgedaan, tenzij het om een gebeurtenis van meer dan plaatselijke betekenis gaat, dan functioneert de GHOR onder verantwoordelijkheid van de voorzitter van de veiligheidsregio in diens hoedanigheid van eenhoofdig gezagsdrager. In de praktijk is het gebruikelijk dat de directeur GHOR met de instellingen de afspraak maakt dat enkele van hun medewerkers in de repressieve fase GHOR-functies uitoefenen. Deze medewerkers krijgen van de zijde van het bestuur van de veiligheidsregio als zodanig een aanstelling en vallen vanaf het moment van inzet onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio. Operationeel worden zij bij inzet aangestuurd door de directeur GHOR. Sturend en coördinerend kunnen optreden in geval van calamiteiten vraagt om aparte bekwaamheden. Met de werkgevers van deze medewerkers worden dan ook afspraken gemaakt over de mate waarin en de wijze waarop zij zich voor te bereiden op de hun GHOR-taak door middel van opleiding en oefening. De GHOR-functies die deze medewerkers moeten vervullen, worden bij ministeriële regeling nader omschreven, evenals de vakbekwaamheidseisen waaraan zij moeten voldoen. Indien onverhoopt GHOR-functies niet vervuld kunnen worden via afspraken met instellingen dient het bestuur van de veiligheidsregio hier op andere wijze in te voorzien.

Kwalitatief verantwoorde zorg

Uitgangspunt bij het maken van afspraken van het bestuur van de veiligheidsregio met de instellingen en diensten, is dat de instellingen en

diensten onder alle omstandigheden zelf verantwoordelijk zijn voor hun voorbereiding op en werkzaamheden bij inzet. Zij blijven deze uitvoeren binnen de kaders van de wet- en regelgeving op het terrein van de gezondheidszorg, ook als zij functioneren in het kader van de GHOR.

Het leveren van verantwoorde zorg door de instellingen en diensten in bijzondere omstandigheden vereist vaak ook daar extra en bijzondere vaardigheden van de medewerkers van de instellingen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om zaken als keuzes maken over welk slachtoffer als eerste hulp krijgt, maar ook de feitelijke eerste hulp onder rampomstandigheden. Dat verschilt met het dagelijkse werk in een ziekenhuis.

Op de instellingen en diensten – denk bijvoorbeeld aan de Regionale Ambulancevoorziening i.o. (RAV), wat betreft de Wtzi aan ziekenhuizen met een erkenning als traumacentra, en wat betreft andere relevante zorgaanbieders aan huisartsen – zijn de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg van toepassing. Met andere woorden: zij moeten ook tijdens ramp- of crisis-omstandigheden verantwoorde zorg leveren. Op grond van deze wetten en de beoogde Wet ambulancezorg, zijn de instellingen gehouden zich voor te bereiden op hun taak in het kader van de geneeskundige hulpverlening.

Het is een verantwoordelijkheid van de zorgsector zelf om voor de inzet onder bijzondere omstandigheden een normenkader te ontwikkelen. Om deze vaardigheden te ontwikkelen en te onderhouden, moeten ook de medewerkers van instellingen die geen GHOR-aanstelling hebben, worden opgeleid en geoefend. Dit geldt voor ziekenhuismedewerkers, ambulancepersoneel, huisartsen, GGZ-medewerkers en anderen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) rekent het tot zijn verantwoordelijkheid om dit te bevorderen.

Afstemming met traumazorg

In de Beleidsvisie traumazorg 2006–2010 (Kamerstukken II 2005/06, 29 247, nr. 37) krijgen de ziekenhuizen met de erkenning als traumacentrum, de opdracht vaker en beter samen te werken. Er bestaat nu een geheel Nederland omvattend netwerk traumazorg. Alle tien traumacentra hebben (concrete) afspraken met de ziekenhuizen in hun regio over de acute zorgopvang (de juiste patiënt (tijdig) op de juiste plaats). Op basis van beleidsregels die op grond van de artikelen 4 en 13 van de Wtzi tot stand zijn gebracht, zijn de ziekenhuizen met erkenning traumacentrum gehouden een overleg tot stand te brengen, het zogenaamde regionaal overleg acute zorgketen. In dit overleg komen de belangrijkste aanbieders van acute zorg bij elkaar met als doel een regionaal dekkend systeem te realiseren, zodat de patiënt met een acute zorgvraag zo snel mogelijk op de juiste plaats terecht komt. De directeur GHOR is lid van dit overleg en hij heeft daarmee een structuur om afspraken te maken met de aanbieders van acute zorg.

Afstemming bij volksgezondheids crises

Er zijn specifieke crises- en rampsituaties die ontstaan binnen het domein van de volksgezondheid, zoals bij infectieziekten. De verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van de aanpak van een dergelijke crisis ligt bij het college van burgemeester en wethouders. De verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke bestrijding van zo'n crisis ligt bij de burgemeester. De gemeentelijke gezondheidsdiensten zijn belast met de uitvoering ervan. Dit wordt geregeld in de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv), de Infectieziektenwet en de Quarantainewet.

De gemeenten hebben hun gezondheidsdiensten veelal georganiseerd via een gemeenschappelijke regeling. GGD-Nederland en de VNG hebben aangegeven voorstander te zijn van territoriale congruentie van hun GGD-regio's met de veiligheidsregio's. Het kabinet is voornemens wettelijk te regelen dat de GGD regio's per ultimo 2010 congruent zijn. Territoriale congruentie op dit punt houdt immers in dat in de veiligheidsregio door de bestuurlijk verantwoordelijken en hun uitvoerders optimaal kan worden afgestemd over de inzet bij volksgezondheids crises, waarmee ook de slagkracht kan worden vergroot (Kabinetstandpunt Veiligheidsregio's 2004; Kamerstukken II 2003/04, 29 517, nr. 1). Tot nu toe hebben primair veel gemeenten deze bestuurlijke en territoriale congruentie verder vorm gegeven. Het kabinet is er voorstander van dat de operationele GHOR-organisatie en de GGD-organisatie zoveel mogelijk bij elkaar worden gebracht en de processen zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd. Om dit te bevorderen wordt geregeld dat de directeur GHOR participeert in de directie van de in het gebied van de veiligheidsregio gelegen GGD. De publieke verantwoordelijkheid van de GGD-en en hun ervaring op het terrein van de grootschalige gezondheidsincidenten, zoals infectieziekten, maakt dat het raadzaam is dat de besturen van veiligheidsregio's en GGD gezamenlijk crisissituaties aanpakken. De GHOR beweegt zich qua uitvoering op het gebied van de openbare gezondheidszorg en moet daar in haar functioneren rekening mee houden. Het bestuur dient vanuit haar GHOR-taak te bevorderen dat het niet openbaar bestuurd deel van de gezondheidszorg zich verbindt met de openbare gezondheidszorg opdat in de uitvoering tot één keten van zorg kan worden gekomen. Dit verloopt soepeler indien er territoriale congruentie tot stand is gebracht.

Naleving en toezicht

Aan het bestuur van de veiligheidsregio kunnen op basis van deze wet bij amvb eisen worden gesteld waaraan de GHOR-organisatie van de regio en de in te zetten GHOR-functionarissen moeten voldoen. De minister van BZK stelt deze eisen vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een goede organisatorische voorbereiding op zware ongevallen, rampen en crisissituaties. De eisen die de minister stelt aan het bestuur van de veiligheidsregio met betrekking tot de GHOR en zijn functionarissen brengt hij uit in overleg met de minister van VWS gelet op diens medeverantwoordelijkheid voor een goede geneeskundige hulpverlening. Hiermee is gewaarborgd dat het eisenpakket aansluit aan de systematiek van voorbereiding die bij de instellingen plaatsvindt.

Zoals hiervoor al is aangegeven is in de Wtzi bepaald dat instellingen zich dienen te prepareren op hun bijdrage aan de geneeskundige hulpverlening ingeval van een ramp of een crisis. De beleidsregels acute zorg ex artikel 4 jo 13 van de Wet toelating zorginstellingen (Wtzi) zullen in dit verband door de minister van VWS na overleg met de minister van BZK op dit punt nog worden aangescherpt. De ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid in casu de Inspectie voor de Gezondheidszorg (hierna: IGZ) zijn op grond van artikel 35 van de Wtzi verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Wtzi. De minister van VWS kan, al dan niet na onderzoek van de IGZ, optreden indien een instelling in gebreke blijft. Zo kan de minister zonedig de vergunning tot het verlenen van zorg intrekken of bestuursdwang toepassen (respectievelijk op grond van de artikelen 13, tweede lid, en 37 van de Wtzi). Deze aanpak strookt ook met de geest van de Kwaliteitswet zorginstellingen, namelijk dat zorginstellingen zelf verantwoordelijk zijn voor het leveren van kwalitatief verantwoorde zorg en bij gebreke daarvan door de minister al of niet via de IGZ kan worden ingegrepen.

Het bestuur van de veiligheidsregio laat zich periodiek door de directeur GHOR op de hoogte stellen van de staat van voorbereiding van de instel-

lingen. Zo nodig spreekt de directeur namens het bestuur van de veiligheidsregio een instelling erop aan wanneer de voorbereiding niet aan de maat is. Indien een instelling volgens het bestuur zich niet of onvoldoende voorbereidt op een ramp of een crisis kan de voorzitter van de veiligheidsregio de desbetreffende instelling een aanwijzing geven. Mocht de instelling geen gevolg geven aan de aanwijzing dan kan de voorzitter de minister van VWS verzoeken van zijn bevoegdheden gebruik te maken om de nodige maatregelen te treffen. De Kwaliteitswet zorginstellingen biedt de minister van VWS mogelijkheden om in te grijpen. De minister van VWS kan daarbij zijn inspectie inschakelen.

De IGZ is toezichthouder op de zorgaanbieders in de zin van de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg. De IGZ beschikt over sanctiemogelijkheden om er zorg voor te dragen dat de gevraagde medewerking alsnog wordt geboden. De IGZ is verder de toezichthouder op het optreden van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, alsook op het optreden van de gemeentelijke gezondheidsdiensten, ter uitvoering van de Wcpv, de Infectieziektenwet en de Quarantainewet. De minister van VWS heeft beperkte aanwijzingsbevoegdheden richting burgemeester en wethouders (op grond van artikel 3, tweede lid, van de Wcpv) en burgemeester (op grond van artikel 26b, eerste lid, van de Infectieziektenwet), ter zake van de bestrijding van een infectieziektecrisis.

De rol van de IGZ als toezichthouder op grond van bovengenoemde wetten maakt dat er samenhang zal zijn tussen die taak en de toezichthoudende taak van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (hierna: IOOV), onderdeel van het ministerie van BZK. De IOOV heeft op het punt van het toezicht op de veiligheidsregio een coördinerende rol in relatie tot de IGZ. In de brief «Eenduidig toezicht» aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 107), is uiteengezet hoe de samenwerking tussen de verschillende inspecties zal verlopen indien de regio's op de staat van voorbereiding op rampen- en crisisbeheersing worden geïnspecteerd. Van belang daarbij is dat, geïnitieerd door de IOOV, de inspecties hun toezicht op elkaar afstemmen en in onderling overleg op periodieke basis onderzoek doen in de regio's naar de organisatiegraad van de geneeskundige hulpverlening en het niveau van voorbereiding van de betrokken partijen.

Financiering

De financieringsstructuur van de veiligheidsregio's, en van de GHOR in het bijzonder, vraagt om enige verduidelijking. Uitgangspunt bij de voorbereiding op zware ongevallen rampen en crisissituaties is dat elke sector die een bijdrage moet leveren aan de voorbereiding zijn eigen kosten draagt; dus de geneeskundige sector ook bij de voorbereiding op GHOR-activiteiten. Dit standpunt is door een eerder kabinet reeds ingenomen (Kamerstukken II 2001/02, nr. 26 956, nr. 11) en in een later kabinetsstandpunt inzake de GHORdiaanse knoop (Kamerstukken II 2004/05, 26 956, nr. 25) bevestigd.

Vertrekpunt voor de financiering van de voorbereidingskosten door de geneeskundige sector is de financieringssystematiek zoals die geldt voor de instellingen in de gezondheidszorg. Zorgverzekeraars hebben met de instellingen contracten afgesloten voor het leveren van zorg. Onder die zorg valt ook de zorg die in geval van een ramp of zwaar ongeval moet worden geleverd. De zorgsector moet zich hierop voorbereiden onder andere door te oefenen. Deze kosten van de voorbereiding en het oefenen dienen derhalve uit de eigen middelen van de instellingen te worden gefinancierd. In die zin wijkt de financieringsstructuur niet af van die van andere partijen. Voorbereidingen van bijvoorbeeld Defensie en de waterschappen op rampen of crisissituaties, ook het participeren in oefeningen, worden ook in die sectoren uit de eigen middelen betaald.

Vanuit deze uitgangspunten is met de minister van VWS afgesproken dat hij vanaf 2008 er zorg voor zal dragen dat ieder jaar structureel geoormerkt geld beschikbaar komt voor opleiden, trainen en oefenen door de instellingen en diensten. Dit maakt het voor de besturen van de veiligheidsregio's mogelijk om de instellingen en diensten daarop aan te spreken en met hen afspraken te maken op welke wijze dit geld wordt gebruikt ter voorbereiding op calamiteiten. Zeker als het referentiekader voor oefenen door ziekenhuizen gereed is, biedt de combinatie van referentiekader en geoormerkt geld een goed vertrekpunt om de voorbereiding gezamenlijk in te vullen.

De verantwoordelijkheid voor financiering van het GHOR-bureau en haar activiteiten ligt bij de regio. De regio wordt hoofdzakelijk gefinancierd door de aangesloten gemeenten. Sinds enkele jaren kent de minister van BZK in aanvulling op wat de gemeenten zelf bijdragen, een rijksbijdrage toe aan de regio (de BDUR). Deze rijksbijdrageregeling wordt gecontinueerd.

5.3 Multidisciplinaire taken

Naast bovenbeschreven monodisciplinaire taken, is een beschrijving van de multidisciplinaire taken op zijn plaats. Multidisciplinaire taken zijn taken die door hun aard moeten worden uitgevoerd door twee of meer van de hulpverleningsdiensten gezamenlijk.

Deze taken liggen met name op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Maar ook ten aanzien van de meldkamer en de advisering in het kader van proactie en preventie is multidisciplinaire samenwerking tussen de betrokken diensten vereist. Hier wordt ook bedoeld op de afstemming met de andere crisispartners zoals de waterschappen, het Openbaar Ministerie of de functionarissen van gedeconcentreerde diensten.

De instelling van veiligheidsregio's schept gunstige voorwaarden om daadwerkelijk invulling te geven aan het multidisciplinaire karakter van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.

In deze wet worden geen voorschriften gegeven voor de inrichting van de ambtelijke organisatie die de besluiten van het bestuur van de veiligheidsregio voorbereidt en uitvoert. Het inrichten van de ambtelijke organisatie wordt aan de veiligheidsregio overgelaten. Verwacht mag worden, zoals ook beschreven is in de brief aan de Tweede Kamer van 27 april 2005 (2004/05, 29 517, nr. 4), dat deze voorbereiding en uitvoering in handen zal zijn van de hoofden van de belangrijkste uitvoerende organisaties, te weten de commandant van de brandweer, de directeur GHOR, de korpschef en de functionaris die belast is met de coördinatie van de operationele prestaties van de gemeenten in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Het wordt aan het bestuur van de veiligheidsregio overgelaten hoe aan de samenwerking nader vorm te geven. In meerdere regio's is met het oog op de multidisciplinaire taken al een veiligheidsdirectie of een managementteam ingericht, maar er kan ook voor een andere vorm gekozen worden. In meerdere regio's zijn zogenaamde veiligheidsbureaus ingericht, waar de samenwerking tussen de disciplines zijn beslag krijgt. Het feit dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze multidisciplinaire taken eventueel bij een organisatorische eenheid ligt, laat onverlet dat de coördinatie van deze taken of van onderdelen van deze taken als zodanig aan één van de diensten kan worden opgedragen.

5.4 Meldkamer

Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat er één meldkamer wordt ingesteld en in stand gehouden ter ondersteuning van de monodisciplinaire processen van de politie, brandweer, ambulancezorg en de geneeskundige hulpverlening. Het bestuur van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor het algehele beheer en in stand houden van de gemeenschappelijke meldkamer, met dien verstande dat het bestuur van de Regionale Ambulancevoorziening en het regionale college van politie ieder zorg dragen voor het in stand houden van hun eigen deel van de gemeenschappelijke meldkamer. Het bestuur van de veiligheidsregio maakt afspraken met het regionale college van politie over het gemeenschappelijk gebruik van de meldkamer. Aan de vergunninghouder voor ambulancezorg worden eisen gesteld op basis van de Wet ambulancezorg binnen welk kader deze partij deelneemt aan de gemeenschappelijke meldkamer. In deze wet wordt geregeld dat het gaat om een gemeenschappelijke meldkamer waarin de werkzaamheden ten minste gecoloreerd worden uitgevoerd. Colocatie houdt in ieder geval in gemeenschappelijke huisvesting en gebruik van ondersteunende systemen en zoveel mogelijk afstemming van de werkprocessen. De lasten voor beheer en instandhouding worden door de besturen van de disciplines die gebruik maken van de meldkamer gedragen, tenzij partijen anders overeenkomen. Het bestuur van de veiligheidsregio benoemt en ontslaat de directeur van de meldkamer. Hij doet dit niet eerder dan nadat hij het regionale college en het bestuur van de regionale ambulancevoorziening in de gelegenheid heeft gesteld daarover advies uit te brengen.

Het personeel van de meldkamer is in de regel afkomstig en in dienst van de disciplines die samenwerken in de meldkamer, tenzij de partijen in regionaal verband voor een andere oplossing kiezen. Het aanstellen van personeel van één van de partijen voor het verrichten van werkzaamheden in de meldkamer, behoeft instemming van de directeur. Dit met het oog op de kwaliteitsbewaking en mogelijkheden voor samenwerking van het personeel. De directeur van de meldkamer kan immers zijn verantwoordelijkheid voor het algehele beheer en de kwaliteit van de processen niet waarmaken indien hij geen zeggenschap heeft over het personeel dat in de meldkamer te werk wordt gesteld.

De meldkamer wordt ingericht voor het ontvangen, registreren en beoordelen van alle acute hulpvragen gericht op de inzet van brandweer, geneeskundige hulpverlening, ambulancezorg of politie, het bieden van een adequaat hulpaanbod en het begeleiden en coördineren van de hulpdiensten. Onder acute hulpvragen dient hier te worden verstaan spoedeisende hulpvragen en hulp die binnen afzienbare tijd (circa vierentwintig uur) geboden moet worden. Voor geplande activiteiten van hulpverlening, zoals de inzet van politie met betrekking tot een evenement dat over een bepaalde tijd plaatsvindt of het geplande vervoer van zieken, kan gebruik gemaakt worden van de faciliteiten van de meldkamer. Partijen kunnen echter ook anders besluiten.

De directeur heeft de algehele leiding over de meldkamer. Hij dient daarbij de werkinstructies van de verantwoordelijke leidinggevenden van de onderscheiden disciplines in acht te nemen. In meldkamers waar gecoloreerd wordt gewerkt kunnen een of meer leidinggevenden van de onderscheiden disciplines leiding geven aan de werkprocessen en de daadwerkelijk inzetbepaling voor de eigen discipline.

De directeur draagt er zorg voor dat de meldkamer operationeel is in zowel reguliere als in ramp- en crisissituaties. Voor hulpverlening die door de meldkamer wordt georganiseerd en gecoördineerd, kunnen ook andere (overheids-)instellingen nodig zijn. In situaties waarin meerdere hulpverleningsdiensten samenwerken of de omvang van de hulpverlening toeneemt, is het belangrijk dat de verschillende disciplines van de meld-

kamer (brandweer, geneeskundige hulpverleningsorganisatie, ambulancezorg en politie) elkaar goed kunnen vinden en hun handelingen afstemmen. Om dit te realiseren hebben nu bijna alle meldkamers van brandweer, geneeskundige hulpverleningsorganisatie en politie een gezamenlijke huisvesting (colocatie). Ook neemt de operationele en beheersmatige samenwerking tussen deze organisaties verder toe. Dit wetsvoorstel bouwt voort op deze ontwikkelingen en maakt verdere ontwikkelingen richting een geïntegreerde meldkamer in de toekomst mogelijk. Het kabinet wil dit ook bevorderen en streeft een vergaande mate van integratie van de processen na. De meldkamer is in ieder geval gecolokeerd, maar ook verdergaande vormen van samenwerking zijn mogelijk. Regio's kunnen overgaan naar een volledig geïntegreerde meldkamer.

Gelet op het regeerakkoord en de reacties op het wetsvoorstel van de VNG en de NVBR, die pleiten voor een heldere publiekrechtelijke verankering van de meldkamer, zijn de bepalingen ten opzichte van het in consultatie gegeven voorstel aangepast. De meldkamer is essentieel voor het bevoegd gezag om zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid en openbare orde waar te maken. De meldkamer vervult de spilfunctie in het functioneren van brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening en ambulancezorg, zowel in de dagelijkse situatie als onder ramp- of crisissomstandigheden. Het bevoegd gezag moet direct op de meldkamer kunnen sturen. In de wet is daarom verankerd dat de meldkamer onder de publieke verantwoordelijkheid valt en wordt ingesteld in en stand gehouden door het bestuur van de veiligheidsregio, met dien verstande dat de daadwerkelijke uitvoering van de meldkamer ambulancezorg en daarmee de verantwoordelijkheid voor de feitelijke inzet valt onder de verantwoordelijkheid van de rechtspersoon aan wie vergunning is verstrekt door de minister van VWS. Hetzelfde geldt voor het regionale college van politie wat betreft het bepalen van de werkwijze in het politiedeel van de meldkamer. De minister van VWS verleent per regio een vergunning aan één rechtspersoon tot het verrichten van ambulancezorg. Om voor de meldkamer ambulancezorg de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur waar te maken, is bepaald dat ten aanzien van een groot aantal onderwerpen het bestuur van de veiligheidsregio eisen kan stellen aan de vergunninghouder. Daarnaast is bepaald dat het bestuur van de veiligheidsregio de directeur van de meldkamer benoemt. Naast deze directe sturing, vindt op basis van dit wetsvoorstel ook indirecte sturing plaats door het op grond van artikel 16 stellen van eisen aan onder andere de meldkamer. De minister van BZK kan eisen stellen aan prestaties en systemen, zoals de minister van VWS op basis van de Wet ambulancezorg ook nader eisen kan stellen. Dit zijn bijvoorbeeld eisen die betrekking hebben op het hanteren van procedures, de wijze van samenwerking, de snelheid van opschalen en opleidingseisen aan de medewerkers. Doel van deze eisen is om de meldkamerfunctie krachtiger te positioneren en om ervoor te zorgen dat de opleiding en de geoefendheid van het personeel dat werkzaam is in de meldkamer van eenzelfde kwaliteitsniveau is.

Deze eisen gelden ook voor het personeel, belast met taken op terrein van brandweer, geneeskundige hulpverleningsorganisatie en politie, dat werkzaam is in de meldkamer. Ten aanzien van het meldkamerpersoneel voor de ambulancezorg, zullen deze eisen deel uitmaken van de voorwaarden die gesteld worden aan de vergunningverlening op basis van de beoogde Wet ambulancezorg. De eisen die bij amvb worden gesteld aan het politiedeel van de meldkamer vinden hun grondslag in de Politiewet 1993.

Een grote ramp of crisis die het niveau of de capaciteit van de regio te boven gaat, vereist opschaling of onderlinge bijstandsverlening van de hulpdiensten. Om de operationele en de beleidsmatige processen ook bij opschaling goed te laten verlopen is het noodzakelijk dat regionale organi-

aties onderling op elkaar aansluiten, onder andere om uitwisselbaarheid te bereiken. De regionale organisaties dienen eveneens aan te sluiten op de nationale (Rijks) crisisbeheersingsorganisatie. Dit vereist op een aantal essentiële terreinen, zoals op het terrein van de meldkamer, uniformering en standaardisering. Gelet op de centrale rol van de meldkamer en gelet op de verantwoordelijkheden van de minister van BZK heeft de minister de mogelijkheid om eisen te stellen, die zich vooral zullen richten op inter-regionale en landelijke implicaties van de meldkamerfunctie. Gedacht moet worden aan het snel kunnen opschalen (van een regio naar meer regio's), het hanteren van uniforme werkwijzen en aan uniforme en uitwisselbare informatiestromen.

Het bestuur van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke meldkamer. Een onderdeel van de gemeenschappelijke meldkamer is de 112-centrale. Het regionale college is verantwoordelijk voor het in stand houden van de 112-centrale. Het telefoonnummer 112 is binnen de Europese Unie het alarmnummer voor de hulpverleningsdiensten.

De ophanging aan de politie is een gevolg van de cruciale rol van de politie en de meeste oproepen hebben betrekking op een hulpvraag aan deze organisatie. Er bestaat dan ook geen directe aanleiding om de verantwoordelijkheid voor de 112-centrale onder te brengen bij het bestuur van de veiligheidsregio.

De NVBR veronderstelt in haar reactie op het concept wetsvoorstel dat hiermee de 112-centrale fysiek apart geïncorporeerd wordt in het politiedomein. Zo mag de wet echter niet gelezen worden. De 112-centrale valt op de gronden als hierboven geschetst onder het beheer van het regionale college, maar maakt fysiek deel uit van de gemeenschappelijke meldkamer waar de werkzaamheden in ieder geval geïncorporeerd plaatsvinden. Dit is met name in gevallen waarin de disciplines samen moeten optrekken van cruciaal belang. De bestuurlijke en operationele samenwerking in en rond de meldkamer en de 112-centrale wordt op basis van dit wetsvoorstel geregeld. Per regio dient de verdere uitwerking plaats te vinden in een convenant. De aspecten van de meldkamer die in ieder geval in het convenant dienen te worden opgenomen zijn de locatie, het beleid en beheer, de financiën, het te gebruiken ondersteunende systeem en de prestaties.

In lokale crisissituaties heeft de burgemeester het gezag over de meldkamer, ten aanzien van alle disciplines, waarbij echter ook de (hoofd)officier van justitie gezagsdrager is indien er opsporingsbelangen in het geding zijn. De burgemeester kan, wanneer hij dat om redenen van openbare orde nodig acht, aanwijzingen geven aan de Regionale Ambulancevoorziening. In het geval van een bovenlokale ramp of crisis komt deze bevoegdheid toe aan de voorzitter van de veiligheidsregio.

De Koninklijke marechaussee (Kmar) vervult de reguliere politietaken op Schiphol en andere aangewezen vliegvelden. Deze taak wordt uitgevoerd door de districten van de Kmar, die de beschikking hebben over een eigen politiemeldkamer. Deze meldkamer is niet geïncorporeerd. De Kmar valt niet onder het regionale college van politie, noch onder de korpsbeheerder. Beheersmatig kent de Kmar een geheel andere constructie dan de politie. Dit wetsvoorstel schrijft voor dat het bestuur van de veiligheidsregio moet voorzien in de meldkamerfunctie. Voor de Kmar zijn er nu voorzieningen voor de meldkamerfunctie, maar die wijken (nog) af van de lijn die beleidsmatig wordt voorgestaan, zoals colocatie. De uitzonderingsbepaling die nu in het wetsvoorstel is opgenomen, kan voor de situatie op Schiphol en de andere luchtvaartterreinen uitkomst bieden.

Wat betreft het gezag over de Kmar bij de vliegvelden is de situatie identiek als het gezag over de politie: de burgemeester heeft het gezag op het terrein van de openbare orde en veiligheid en de officier van justitie heeft het gezag op het terrein van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Daarmee is bepaald dat de Kmar, voor zover betreft de politietaken op vliegvelden, gelijk te schakelen is met de reguliere politie. Het bestuur van de veiligheidsregio dient derhalve ook de beoogde operationele prestaties van de Kmar in dit verband op te nemen in het beleidsplan van de veiligheidsregio en het bestuur dient de Kmar op te nemen in het crisisplan.

Het bestuur van de veiligheidsregio kan echter ten aanzien van de Kmar geen convenant sluiten met het regionale college van politie. Het bestuur van de desbetreffende veiligheidsregio zal in dit verband een convenant moeten opstellen met de minister van Defensie, als verantwoordelijke voor het beheer van de Kmar.

6. Sturing door de rijksoverheid

Om sturing te geven aan de veiligheidsregio's en het door de regio's te voeren beleid staat de minister van BZK een aantal mogelijkheden ter beschikking. Om overal in Nederland, voor alle burgers, op het terrein van brand, ongeval, ramp of crisis een zeker minimum veiligheidsniveau te bereiken, worden landelijke voorschriften nodig geacht. Landelijke voorschriften zijn eveneens nodig om opschaling tijdens een zeer grote ramp of crisis mogelijk te maken. Onderlinge bijstandsverlening vereist bijvoorbeeld uniformiteit, onderlinge uitwisselbaarheid en aansluiting van systemen op elkaar. Het uitgangspunt is dat de landelijke voorschriften uiterst beperkt dienen te blijven.

Niettemin wees een aantal partijen, zoals de VNG, het IPO en de NVBR tijdens de consultatieronde in hun commentaar op het conceptwetsvoorstel op het grote aantal aangekondigde amvb's. Dit heeft ertoe geleid dat de behoefte daaraan nogmaals kritisch is gezien. Veel van de voorschriften in dit wetsvoorstel bestaan echter al en zijn gebaseerd op bestaande wetten.

Bovendien is in een aantal gevallen sprake van voorschriften die zijn gebaseerd op Europese (veiligheids)voorschriften; Nederland is gehouden die in de nationale regelgeving over te nemen. Hier valt dus geen «winst» te boeken bij het terugdringen van centrale regelgeving.

Bij amvb kunnen kwaliteitseisen gesteld worden. Daarnaast heeft de minister de mogelijkheid om landelijke doelstellingen vast te stellen. Deze zijn reeds toegelicht in hoofdstuk 4. De kwaliteitseisen komen voor een aantal onderdelen overeen met die uit de huidige wet- en regelgeving zoals eisen te stellen met betrekking tot personeel en materieel. In de nieuwe situatie worden bovendien nadere kwaliteitseisen gesteld aan de voorbereiding van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het gaat daarbij in ieder geval om een basisniveau dat door de minister wordt vastgesteld ten aanzien van de melding en alarmering, de op- en afschaling, de leiding en coördinatie en het informatiemanagement.

Uit verschillende onderzoeken door onder andere de IOOV komt naar voren dat de kwaliteit van een aantal kritische multidisciplinaire processen binnen de rampenbestrijding onvoldoende is geborgd. De evaluaties van de vuurwerkkramp in Enschede en de Nieuwjaarsbrand in Volendam, en ook recent het onderzoek van de IOOV «Bestuurlijke aansturing van de brandweezorg» hebben de processen melding en opschaling, leiding en coördinatie en operationeel informatiemanagement als zwak ontwikkeld aangemerkt. Uit dezelfde onderzoeken komt naar voren dat deze multidis-

ciplinaire processen kritisch zijn voor het systeem van rampenbestrijding en crisisbeheersing en dat verbetering ervan van wezenlijk belang is. Bij het verbeteren van de kritische processen worden minder vrijblijvendheid, meer uniformiteit, een minimum prestatieniveau en een toetsingskader voor de IOOV als uitgangspunten gehanteerd. Het stellen van kwaliteitseisen aan de taakuitvoering van de veiligheidsregio's is een van de verbetermaatregelen. De minister van BZK heeft op 18 april 2007 in een algemeen overleg met de Tweede Kamer aangekondigd dat dergelijke eisen worden ontwikkeld. Op basis van deze aankondiging worden onder andere basisvereisten opgesteld voor de drie bovengenoemde kritische multidisciplinaire processen. De eisen moeten ertoe leiden, dat de feitelijke bestrijding van een incident volgens vastgelegde normen gaat verlopen. De eisen betreffen bijvoorbeeld de beschikbaarheid van sleutelfunctionarissen, de capaciteit van de meldkamer en het tempo en de structuur van de opschaling.

Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een aantal mogelijkheden om bij of krachtens amvb dan wel bij ministeriële regeling kwaliteitseisen te stellen met betrekking tot verschillende onderdelen van onder het bestuur van de veiligheidsregio ressorterende diensten. Hierbij valt te denken aan eisen betreffende:

- de organisatie van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing alsmede aan de taakuitvoering door en de bekwaamheid van degenen die zijn aangesteld of aangewezen met het oog op de bestrijding van branden, zware ongevallen, rampenbestrijding en crisisbeheersing.
- het opleidingsniveau en de geoefendheid van het personeel dat werkzaam is in een meldkamer en over de prestaties en professionaliteit van de meldkamerfunctie. Dit zijn bijvoorbeeld eisen die betrekking hebben op het hanteren van procedures, wijze van samenwerking, snelheid van opschalen en opleidingsniveau van de medewerkers. Doel van deze eisen is om de meldkamerfunctie krachtiger te positioneren.
- de informatie- en communicatiehuishouding van de veiligheidsregio en de daarin werkzame operationele organisaties. Al deze eisen betreffen zowel de brandweer (ook indien het personeel daarvan in dienst is van de gemeente) als de GHOR en de meldkamer en gelieerden.
- het kwaliteitszorgsysteem van de regio; Hierbij ligt het voor de hand dat de trend wordt voortgezet van toepassing van het INK-model voor de brandweer en het HKZ-model voor de GHOR. Wellicht dat op termijn gekomen kan worden tot één model voor de gehele ambtelijke organisatie van de veiligheidsregio.
- het brandweer- en reddingsmaterieel.
- bedrijfsbrandweren.

Inhoudelijk zal de sturing door het Rijk zich voornamelijk richten op het waarborgen van een minimum kwaliteitsniveau.

Samenwerking

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen dat regels gesteld worden over samenwerking tussen veiligheidsregio's en regionale politiekorpsen, het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en de Koninklijke marechaussee (Kmar) voor zover dit betreft de uitvoering van de politietoek op de luchthaven Schiphol en andere luchthavens. Dergelijke regels kunnen bepaalde aspecten of taakgebieden betreffen waarbij uniformiteit van de uitvoering essentieel is en de totstandkoming van verschillende convenanten tussen betrokken partners niet voldoende adequaat is. Wanneer deze regels raken aan de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde dan wel aan overige taken ten dienste van de justitie worden de regels gegeven door de minister van BZK en de minister van Justitie

gezamenlijk. Wat betreft regels met betrekking tot de Kmar is voorzien dat deze in overeenstemming met de minister van Defensie worden geformuleerd.

Benoeming brandweercommandant en directeur GHOR

Het is van groot belang dat de betrokken organisaties op functies van strategisch belang beschikken over leidinggevendende met de juiste capaciteiten. Aangezien de veiligheidsregio is vormgegeven als een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam is ingesteld, ligt het in de rede dat het bestuur van het openbaar lichaam het eigen personeel benoemt. Met de VNG worden afspraken gemaakt over de toepassing van het LMD-beleid bij de vervulling van vacatures.

7. Samenwerking

7.1 Samenwerking met het regionale college politie

Zoals in paragraaf 3.2 van deze toelichting aangegeven, gaat het voorliggende wetsvoorstel uit van de huidige organisatie van de politie. Dat betekent dat het veiligheidsbestuur en het regionale college als juridische entiteiten naast elkaar zullen bestaan. Een formele juridische integratie van deze besturen is op dit moment, mede gezien de wens van de VNG om niet nu tot integratie van de besturen over te gaan, niet aan de orde; intensieve samenwerking tussen de besturen wel. In de huidige praktijk is reeds te zien dat de besturen van de brandweer, de GHOR en de politie in veel regio's intensief samenwerken. Dat zal met de vorming van één bestuur voor de veiligheidsregio zo blijven. Alleen al het gegeven dat de burgemeesters van de regio zitting hebben in beide besturen, bevordert de samenhang in de besluiten van de beide besturen. Ook het feit dat de voorzitter van de veiligheidsregio tevens voorzitter van het regionale college is, draagt daar aan bij. In de praktijk zal het er op neer komen dat de besturen inzake de veiligheid een integraal beleid voeren en de besluiten op elkaar afstemmen, juist waar het gaat om het leggen van dwarsverbanden tussen de regionale beleidsplannen, waarin uitwerking wordt gegeven aan de landelijke, regionale en lokale beleidsprioriteiten.

Daarnaast kent het wetsvoorstel de verplichting om in een convenant de formele aspecten van de samenwerking tussen de beide besturen vast te leggen. In ieder geval worden de terreinen benoemd waarop de samenwerking plaatsvindt, de wijze waarop wordt samengewerkt, de besluitvormingsprocedures en de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren. Ook worden op basis van het convenant de operationele prestaties van de politie afgestemd voor zover het de taken van de politie op het gebied van rampen, zware ongevallen en crises betreft. In het convenant worden verder afspraken gemaakt over het afstemmen van de beleidsplannen van het bestuur van de veiligheidsregio en het regionale college van politie, bijvoorbeeld door de beleidsplannen onderwerp te laten zijn van een gezamenlijke vergadering. Ook bevat het convenant afspraken ten aanzien van de meldkamerfunctie.

De hoofdofficier van justitie heeft verschillende mogelijkheden de beleidsvorming van het bestuur van de veiligheidsregio te beïnvloeden en daarmee de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de taakuitvoering van de politie daarin. De belangrijkste is zijn positie in het regionale college van politie. Ten eerste bij het afsluiten van het convenant tussen het regionale college en het bestuur van de veiligheidsregio. Ten tweede bij de rol die het regionale college krijgt bij het opstellen van het risicoprofiel voor de veiligheidsregio en tot slot dient het bestuur van de veiligheidsregio samenhang aan te brengen tussen het beleidsplan veiligheidsregio en het beleidsplan politie met het regionale college van politie.

In de responsfase heeft de hoofdofficier van justitie zitting in het RBT. De korpschef neemt, afhankelijk van het soort ramp of crisis, aan de vergaderingen van het RBT deel en kan, afhankelijk van de soort ramp of crisis, door de voorzitter van de veiligheidsregio worden aangewezen als regionaal operationeel leider.

7.2 Samenwerking met crisispartners

Het bestuur van de veiligheidsregio zal met diverse partijen samenwerken. Het gaat hier bijvoorbeeld om de waterschappen, het Openbaar Ministerie (OM) en andere overheidsdiensten, waaronder de gedeconcentreerde diensten en het Regionaal Militair Commando. Deze partijen worden aangeduid als crisispartners. Daarnaast zijn er nog private partijen, die door hun expertise en capaciteiten een belangrijke rol kunnen spelen bij de crisisbeheersing, zoals ziekenhuizen, de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij (KNRM), de Koninklijke Nederlandse Bond tot het Redden van Drenkelingen (KNBRD), het Nederlandse Rode Kruis, ProRail, de NS en andere bedrijven, zoals de energiebedrijven en de (petro-)chemische industrie.

Het doel van deze samenwerking is dat partijen gezamenlijk voorbereidingen treffen en dat coördinatie bij de aanpak van de ramp of crisis tot stand komt. Bij deze samenwerking is het uitgangspunt dat de wettelijke taken en bevoegdheden van alle betrokkenen intact blijven. Mede om deze reden is er niet voor gekozen deze functionarissen wettelijk te verplichten deel te nemen aan het bestuur van de veiligheidsregio of het RBT.

In het wetsvoorstel zijn maatregelen opgenomen om de benodigde samenwerking te bevorderen. De crisispartners worden bij essentiële onderdelen betrokken. Afhankelijk van taak, positie en situatie betreft het de volgende onderdelen:

- deelname aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio
- deelname aan periodieke vergadering met alle crisispartners
- deelname aan de vergaderingen van het RBT
- kenbaar maken van de zienswijze op het risicoprofiel
- afspraken over oefenen
- afspraken over operationele prestaties
- afstemming in de planvorming.

De deelname aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio gebeurt op uitnodiging van de voorzitter. De hoofdofficier van justitie, als vertegenwoordiger van het OM, en de voorzitters van de betrokken waterschappen als vertegenwoordigers van bestuursorganen ontvangen standaard een uitnodiging. Indien het grondgebied van een veiligheidsregio in meer dan één waterschap is gelegen, bepalen de betrokken voorzitters van de waterschappen wie van hen deelneemt aan de vergaderingen. De crisispartners, het OM en de waterschappen maken geen deel uit van de gemeenschappelijke regeling van het bestuur van de veiligheidsregio. Zij hebben de functie van adviseur en hebben geen stemrecht. Daarnaast nodigt de voorzitter van de veiligheidsregio andere functionarissen uit de vergaderingen van het bestuur bij te wonen, wanneer hun aanwezigheid in verband met de te behandelen onderwerpen van belang is.

Om de betrokkenheid van alle crisispartners in de regio te verzekeren, zijn bovenstaande zaken in de wet opgenomen. Het contact met het bestuur van de veiligheidsregio zal tot uitdrukking komen in een jaarlijks te organiseren vergadering waar gemeenschappelijke thema's kunnen worden besproken. In ieder geval zullen de risico's in de regio besproken worden tijdens dit overleg.

Een aantal van de crisispartners betreft functionarissen van gedeconcentreerde diensten (ook wel aangeduid als: rijksheren), die afhankelijk van sectorale wetgeving kunnen optreden ten tijde van een crisis. Het betreft hier bijvoorbeeld de hoofdingenieurs-directeur van Rijkswaterstaat, de regionaal geneeskundig inspecteurs voor VWS en de regionaal inspecteurs van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Hierna worden deze voorbeelden kort toegelicht.

De hoofdingenieurs-directeur van Rijkswaterstaat zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het beheer van de rijksoppervlaktewateren (inclusief waterkwaliteitsbeheer) en van de waterstaatswerken. Daarnaast zijn zij als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het nautisch beheer op scheepvaartwegen. Zij voeren tevens het beheer over het rijkswegennet. Bij crisisbeheersing gebruiken zij hun reguliere of bijzondere bevoegdheden op dit gebied. Tevens adviseren zij het bestuur van de veiligheidsregio in de preparatie- en de responsfase.

De regionaal geneeskundig inspecteur voor VWS oefent toezicht uit op de kwaliteit van de gezondheidszorg. In de preparatie- en responsfase heeft hij ook een adviserende rol voor het bestuur van de veiligheidsregio.

De regionaal inspecteur van de VROM-inspectie oefent toezicht uit op de vergunningverlening door gemeenten en hij heeft een eerstelijnsbevoegdheid bij een drinkwaterincident. Dit geldt zowel voor de preparatie- als de responsfase. Hij legt hierover verantwoording af aan de inspecteur-generaal.

Het optreden van het RBT en van de afzonderlijke burgemeesters doorkruist niet de wettelijke bevoegdheden van crisispartners tijdens een daadwerkelijke ramp of crisis. De adviestaak van crisispartners met eerstelijnsbevoegdheden of inspectietaken mag niet in het gedrang komen. Om ieders verantwoordelijkheid tijdens een daadwerkelijke ramp of crisis zo goed mogelijk tot uitdrukking te laten komen, is een goede voorbereiding op mogelijke rampen, zware ongevallen en crises essentieel. De besturen van de waterschappen en de gedeconcentreerde diensten worden door het bestuur van de veiligheidsregio uitgenodigd hun zienswijze kenbaar te maken op het risicoprofiel, dat een belangrijk fundament van het regionaal beleidsplan vormt. Het crisisplan bevat een overzicht van de afspraken die met de crisispartners gemaakt zijn. Het crisisplan dient niet strijdig te zijn met plannen die op grond van sectorale wetgeving gemaakt worden (zie paragraaf 4.1 planvorming).

Bij de planvorming worden afspraken gemaakt over de samenwerking in de responsfase. Deze samenwerking wordt beschreven in het crisisplan. De crisispartners kunnen in deze fase afspreken op welke wijze de samenwerking in de responsfase wordt vormgegeven, waarbij nadrukkelijk de eigenstandige verantwoordelijkheden van de crisispartners en van het bestuur van de veiligheidsregio in stand dienen te blijven.

Onder buitengewone omstandigheden kunnen vertegenwoordigers van het Rijk in de hoedanigheid van rijksheren een belangrijke rol vervullen. Er is sprake van buitengewone omstandigheden als een vitaal belang wordt bedreigd en de normale bevoegdheden ontoereikend zijn om deze dreiging aan te pakken. Noodwetgeving wordt dan van kracht verklaard. Een rijksheren kan op grond van een mandaat in een bepaald gebied namens zijn minister een bepaalde noodbevoegdheid uitoefenen. De minister zelf behoudt de regie en kan dus ook zelf over de desbetreffende noodbevoegdheden beschikken. De noodwetgeving spreekt overigens van een «aangewezen autoriteit» en gebruikt de term rijksheren niet. Het zijn namelijk niet uitsluitend bij gedeconcentreerde rijksdiensten werkzame ambtenaren die op grond van de noodwetgeving gemandateerd kunnen worden. Voorbeelden van rijksheren onder buitengewone omstandigheden zijn de directeuren van de kamers van koophandel die in deze

gevallen optreden als economisch commissaris voor de minister van EZ en de regionale directeuren van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) die als voedselcommissaris fungeren voor de minister van LNV. In de toekomst zullen de hoofdingenieurs-directeur van Rijkswaterstaat worden aangewezen als rijksheer voor Verkeer en Waterstaat.

Een andere belangrijke crisispartner is de hoofdofficier van justitie als vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie. Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken. De hoofdtaak van het Openbaar Ministerie bestaat uit de opsporing en vervolging van strafbare feiten en het toezicht op de uitvoering van strafvonnissen. De hoofdofficier van justitie is lid van het regionale college van politie en beslist daar mee over het beleid en het beheer van de politie. Bovendien maakt de hoofdofficier deel uit van de beheersdriehoek politie.

Als lid van het regionale college van politie is de hoofdofficier in het huidige stelsel partij bij de afspraken die in het convenant tussen het regionale college en het bestuur van de veiligheidsregio zijn gemaakt. Het bestuur van de veiligheidsregio zal de hoofdofficier van justitie standaard uitnodigen deel te nemen aan de vergaderingen van het bestuur. Dit geteelt op de verwevenheid van de taken van betrokkenen. Dit betekent onder meer dat de stukken zullen worden toegezonden en het aan de hoofdofficier wordt gelaten al dan niet aan de vergadering deel te nemen. De hoofdofficier heeft geen stemrecht in het bestuur van de veiligheidsregio. De (hoofd)officier van justitie zal deel uitmaken van het regionale beleids-team in de responsfase (zie hoofdstuk 8) omdat bij iedere ramp of crisis vermoedelijk strafrechtelijke implicaties ontstaan. De gezagsdriehoek blijft bestaan naast het RBT, waarbij in het geval van een bovenlokale ramp of crisis de voorzitter van de veiligheidsregio bij de handhaving van de openbare orde het gezag over de politie uitoefent.

De waterschappen spelen een belangrijke rol bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. De organisatie van waterschappen is gebaseerd op de Waterschapswet. De taken van de waterschappen zijn onder meer de zorg voor de waterkering, de waterkwaliteit en de waterkwantiteit. Het waterschap stelt een calamiteitenplan op als bedoeld in artikel 69 van de Waterstaatswet 1900 dat betrekking heeft op waterstaatswerken. Bij waterstaatkundige calamiteiten bestaat er een nauw raakvlak tussen de bevoegdheden van de voorzitter van het waterschap en de burgemeester. De voorzitter van het waterschap waarin de veiligheidsregio is gelegen, is een bestuurder en wordt uitgenodigd om deel te nemen aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio. Indien de veiligheidsregio op het grondgebied van meer dan één waterschap is gelegen, bepalen de betrokken voorzitters wie van hen deelneemt aan de vergadering van het bestuur van de veiligheidsregio. Het stemrecht in het bestuur van de veiligheidsregio is echter gerelateerd aan de in dit wetsvoorstel opgedragen taak aan de deelnemende gemeenten. De voorzitter van het waterschap heeft in het bestuur van de veiligheidsregio dan ook geen stemrecht. De waterschappen hebben hun eigen wettelijk opgedragen taak en een eigen bestuur. Aan het verzoek van de Unie van Waterschappen, gedaan in haar reactie op het concept-wetsvoorstel, om volwaardig lid te worden van het bestuur van de veiligheidsregio meent het kabinet dan ook niet te kunnen voldoen.

Met de waterschappen zal op drie punten afstemming plaatsvinden: het risicoprofiel, het beleidsplan en de gemaakte afspraken over de afstemming tijdens een crisis worden vastgelegd in het crisisplan.

De voorzitters van alle betrokken waterschappen worden ook uitgenodigd voor de vergaderingen van het RBT. Het wordt aan hen overgelaten of hun

aanwezigheid, afhankelijk van het incident, noodzakelijk is. De Unie van Waterschappen heeft in haar reactie op het concept-wetsvoorstel aangegeven in het RBT eenzelfde positie te wensen als die van de burgemeesters. Dit is in zoverre het geval, dat er in het RBT niet gestemd wordt. De positie van de voorzitter van het waterschap in de gemeenschappelijke besluitvorming is daarmee gelijk aan die van de burgemeester. De voorzitter van het waterschap behoudt daarbij zijn eigen verantwoordelijkheden.

De vervanging en vertegenwoordiging van de voorzitters van het waterschap bij de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio en het RBT zijn in de wet niet geregeld. Het is aan de voorzitters van de waterschappen om hiervoor in overleg met de voorzitter van het regionale bestuur voorzieningen te treffen.

Er bestaat een nauw raakvlak tussen de bevoegdheden van de hoofdingenieur-directeur (HID) van Rijkswaterstaat en die van de waterschappen. Beiden hebben de zorg voor de waterkering, waterkwaliteit en waterkwantiteit in hun wateren. De waterschappen zijn voor een deel van hun crisisbevoegdheden afhankelijk van wat Rijkswaterstaat doet. De HID is als beheerder en leverancier van de informatie rond overstromingen het bevoegd gezag op de rijksscheepvaartwegen. De HID heeft wettelijke bevoegdheden ten aanzien van (onder meer) het beheer van rijksoppervlaktewateren en de rijkswaterkeringen. Bij gevaar voor wateren en waterkeringen is deze functionaris onder meer bevoegd de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt, zolang in afwijking van de wet (artikel 72 Waterstaatswet 1900). Wat de waterschappen doen voor wateren en waterkeringen in hun beheer, doet de HID voor rijkswateren en waterkeringen. De HID is als waterbeheerder tevens de ontvanger van de risico's van de waterschappen in de rijksoppervlaktewateren.

De rijkshavenmeester is door de minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen als bevoegde autoriteit voor de nautische veiligheid en het scheepvaartverkeer. Hij voert rijkstaken uit. Er is een nauwe relatie met het werkterrein van de HID.

De rijkshavenmeester is verantwoordelijk voor de veiligheid van het scheepvaartverkeer op rijksscheepvaartwegen in zijn gebied.

De samenwerking tussen HID, rijkshavenmeester en het bestuur van de veiligheidsregio vindt onder meer plaats door de afstemming van de calamiteitenplannen die op grond van de Waterstaatswet 1900 door alle beheerders van waterstaatswerken gemaakt moeten worden. Verder vraagt het bestuur van de veiligheidsregio de zienswijze van door andere ministers aan te wijzen functionarissen over het risicoprofiel. Daartoe kan de minister van V&W de HID en de rijkshavenmeester aanwijzen. Ook worden de HID en de rijkshavenmeester uitgenodigd voor een jaarlijks overleg over de risico's in de regio. Bovendien nodigt de voorzitter partners als de genoemde functionarissen uit deel te nemen aan de bestuursvergadering, bijvoorbeeld bij de behandeling van onderwerpen waarbij deze partners inbreng kunnen hebben.

In de brief aan de Tweede Kamer d.d. 24 mei 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 X, nr. 106) hebben de ministers van Defensie en BZK, hun voornemens uitgesproken over de decentrale borging van de civiel-militaire samenwerking vanuit de behoefte om Defensie structureel en vroegtijdig te betrekken bij de voorbereiding op rampen en crises. Het is gebleken dat civiele bestuurders en militaire commandanten elkaar niet altijd weten te vinden en dat er soms sprake is van een zekere terughoudendheid om naar elkaar toe te stappen. De Commandant Regionaal Militair Commando (C-RMC) speelt een belangrijke rol bij de decentrale samenwerking. Nederland is ingedeeld in drie Regionale Militaire Commando's (RMC's)¹. De drie RMC's omvatten elk meerdere veiligheids-

¹ RMC Noord: Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Flevoland en Gelderland. RMC West: Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. RMC Zuid: Noord-Brabant, Zeeland en Limburg.

regio's. De adviescapaciteit van de C-RMC wordt dusdanig uitgebreid dat iedere veiligheidsregio kan beschikken over een eigen militaire adviseur: de officier veiligheidsregio.

De C-RMC is in zijn regio het eerste aanspreekpunt voor overheden, civiele instanties en personen voor elke vorm van civiel-militaire samenwerking. De C-RMC is bekend met de actuele geplande militaire operaties in zijn gebied en is op de hoogte van bijvoorbeeld de bezetting van militaire oefenterreinen en infrastructurele en facilitaire zaken. Voor aanvragen van militaire bijstand is bovendien een bataljon van de Nationale Reserve beschikbaar, dat onder andere kan worden ingezet bij binnenlandse crisissituaties.

Daarnaast beheert de C-RMC de kazernes en terreinen van de landmacht. De C-RMC ondersteunt alle defensiemedewerkers en militaire eenheden in zijn gezagsgebied.

In genoemde brief is vastgesteld dat Defensie een rol zal spelen bij evacuatie, inrichten van verzamelpunten, inrichten van een noodhospitaal en dergelijke.

Om een goede civiel-militaire samenwerking te bewerkstelligen treedt de C-RMC of de officier veiligheidsregio op als liaison («verbindingsofficier») tussen het bestuur van de veiligheidsregio en Defensie. De C-RMC steunt de veiligheidsregio's bij de planvorming op het terrein van crisisbeheersing en rampenbestrijding en adviseert daarbij over de inzetmogelijkheden van militaire capaciteiten. Verder is de C-RMC intermediair bij de planning en uitvoering van de militaire bijdrage aan multidisciplinaire oefeningen en zal daartoe zonodig overleg voeren met het bestuur van de veiligheidsregio.

Wanneer militaire bijstand wordt geleverd, coördineert de C-RMC de daadwerkelijke inzet van de militaire middelen onder lokaal gezag zodat zijn positie op dat moment gelijkwaardig is aan die van de korpschef, de brandweercommandant en de directeur GHOR. De C-RMC zal in dit verband op uitnodiging van de voorzitter van het RBT ook een actieve rol spelen in het planningsproces aangezien hij inzicht heeft in de capaciteiten, mogelijkheden en beperkingen van de militaire organisatie.

7.3 Internationale samenwerking

Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel moet rekening gehouden worden met de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Helsinki. De landen die dit internationaal Verdrag hebben ondertekend, verbinden zich ertoe passende maatregelen te nemen en onderling samen te werken om de mens en het milieu te beschermen tegen industriële ongevallen met grensoverschrijdende gevolgen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Binnen de Europese Unie geldt bovendien de Seveso II-richtlijn, die betrekking heeft op de preventie van zware ongevallen en op de beperking van de gevolgen daarvan voor mens en milieu, en die ook bepalingen inzake grensoverschrijdende samenwerking bevat. De EU heeft het Verdrag van Helsinki goedgekeurd onder voorbehoud van het gebruik van drempelwaarden zoals die in Seveso II gehanteerd worden (zie Besluit 98/685/EG van de Raad van 23/93/1998 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake de grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongevallen).

Daarnaast moet Nederland bij de uitvoering van dit wetsvoorstel rekening houden met de verplichting om bij een ernstige noodsituatie, waarbij andere EU-lidstaten kunnen worden bedreigd of getroffen door de gevolgen van een crisis op Nederlands grondgebied, de Europese Commissie te informeren. Deze verplichting vloeit voort uit de Beschikking van de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 tot vaststelling van een communautair mechanisme ter vergemakkelijking van

versterkte samenwerking bij bijstandsinterventies in het kader van civiele bescherming. (Beschikking 2001/792/EG, Euratom, Pb EG2001, L297). Via dit bijstandsmechanisme kan, indien noodzakelijk, via de Europese Commissie ook aan andere EU-lidstaten om bijstand in een ramp of crisis-situatie worden gevraagd.

Het informeren van de Europese commissie en het indienen van een verzoek om bijstand bij de Europese Commissie geschiedt door de minister van BZK via het Nationaal Crisis Centrum (NCC).

8. Optreden in de responsfase

8.1 Eenhoofdig gezag bij bovenlokale rampen en crises

In het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007 (Kamerstukken II 2003/04, 29 668, nr. 1) is uiteengezet dat de huidige structuur bij bovenlokale incidenten belangrijke knelpunten kent. Ook zijn in het beleidsplan criteria genoemd waaraan een nieuwe structuur zou moeten voldoen. Deze criteria zijn eenheid, eenduidigheid en eenvoud. Om helderheid te bieden over de structuur in de responsfase is ervoor gekozen om de structuur voor bovenlokale incidenten wettelijk te regelen.

Juist ook bij bovenlokale rampen en crises is het van groot belang dat het gezag berust bij één persoon en dat de hiërarchische verhoudingen duidelijk zijn. Hoe ingewikkelder de situatie, des te groter het belang van een eenvoudige bevelsstructuur. Zonder een eenduidige gezagsstructuur bij bovenlokale rampen en crises bestaat het gevaar van stagnatie in de besluitvorming over te nemen maatregelen en van miscommunicatie in de bevelslijnen naar de betrokken operationele diensten, terwijl het essentieel is dat de operationele diensten één bestuurlijk aanspreekpunt hebben. In het wetsvoorstel is derhalve voorzien in een regeling voor eenhoofdig gezag bij bovenlokale rampen en crises. Dit gezag berust bij de burgemeester die tevens voorzitter van de veiligheidsregio is. De voorzitter van de veiligheidsregio wijst de regionaal operationeel leider aan. De regionaal operationeel leider neemt deel aan de vergaderingen van het RBT, en hij is op zijn beurt voorzitter van het regionaal operationeel team, dat bestaat uit de leidinggevenden van de betrokken diensten.

Aan de keuze om het bovenlokaal gezag toe te vertrouwen aan de burgemeester die voorzitter van de veiligheidsregio is, liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

In de eerste plaats is het uitoefenen van gezag in het kader van de handhaving van de openbare orde en de rampenbestrijding een verantwoordelijkheid waarmee een burgemeester, zeker een burgemeester van een grote gemeente, vertrouwd is, gelet op de wettelijke taken die hij dagelijks vervult. Het is om die reden wenselijk een burgemeester met het gezag te belasten, zolang dat redelijkerwijs mogelijk is. Opschaling naar een ander bestuurlijk niveau, dat van de commissaris van de Koningin of van de minister van BZK, komt pas in beeld als de afwegingen die bij de uitoefening van de hier aan de orde zijnde bevoegdheden in het geding zijn, het regionale niveau te boven gaan.

In de tweede plaats is van belang dat steeds vooraf duidelijk is wie met het bovenlokale gezag is belast. Dat is essentieel voor een goede voorbereiding.

In de derde plaats is van belang dat de voorzitter van de veiligheidsregio een bijzondere verantwoordelijkheid draagt bij de taakuitvoering van de veiligheidsregio ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De spilfunctie die hij daarbij vervult geeft hem meer dan wie ook inzicht in alle risico's die in de regio aanwezig zijn. De wetenschap dat hij belast zal zijn met het eenhoofdig

gezag bij bovengemeentelijke rampen en crises, stelt hem in staat en spoort hem aan om de kwaliteit van de voorbereiding van de veiligheidsregio steeds in dat perspectief te beoordelen.

In de vierde plaats speelt een rol dat de voorzitter van de veiligheidsregio vanwege zijn rol als korpsbeheerder zeer vertrouwd is met de politie en uit dien hoofde een bestendige werkrelatie heeft met de hoofdofficier van justitie die deel uitmaakt van het regionaal beleidsteam. Om dezelfde reden heeft hij een functionele relatie met de korpschef. Deze vaste relatiepatronen zijn in situaties waarin onder spanning moet worden gewerkt essentieel om slagvaardig te kunnen handelen.

Ten slotte is van belang dat de voorzitter van de veiligheidsregio een ervaren bestuurder is. Dat is niet alleen relevant in het overleg met de collega-burgemeesters in het RBT maar ook van belang omdat bij bovengemeentelijke rampen en crises een goede afstemming met andere, bijvoorbeeld nationale autoriteiten noodzakelijk is. Voor die afstemming is het niet zonder betekenis als de betrokken gezagsdrager door alle betrokken partijen als gelijkwaardig wordt gezien.

De voorzitter van de veiligheidsregio roept bij bovenlokale rampen en crisis een regionaal beleidsteam bijeen waarin in ieder geval de burgemeesters van de betrokken gemeenten en de hoofdofficier van justitie zitting hebben. Afhankelijk van de concrete omstandigheden zal de voorzitter ook andere bestuurders en crisispartners uitnodigen deel te nemen aan de vergaderingen van het RBT.

De voorzitter van een betrokken waterschap kan aan de vergaderingen van het RBT deelnemen vanuit zijn verantwoordelijkheid voor watergerelateerde rampen en crises. Het kan voorkomen dat niet het waterschap betrokken is bij een watergerelateerd incident, maar de provincie als beheerder van een waterweg. Uiteraard zal de voorzitter dan een vertegenwoordiger van de provincie vragen deel te nemen aan de vergaderingen van het RBT.

Daarnaast nodigt de voorzitter alle functionarissen uit, wier aanwezigheid in verband met de omstandigheden van belang is, aan de vergadering deel te nemen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de Commandant Regionaal Militair Commando, de directeur GGD, vertegenwoordigers namens de provincie als die bijvoorbeeld betrokken zijn als beheerders van provinciale wegen, regionale inspecteurs van VROM bij een ramp of crisis op het gebied van milieu, drinkwater en kernenergie, de rijkshavenmeesters of de HID van de regionale directies van Rijkswaterstaat. Deze laatste heeft verschillende taken en bevoegdheden ten aanzien van waterstaatsaangelegenheden, rijkswegen, luchtvaart en het oppervlaktewater. De HID kan, zoals hiervoor opgemerkt, als beheerder van onder meer de rijkswateren en waterkeringen in geval van gevaar die maatregelen treffen die hij nodig oordeelt. Voor deze te treffen maatregelen is van belang dat overleg in het RBT plaatsvindt. De afspraken over de samenwerking en deelname aan het RBT zullen worden opgenomen in het regionale crisisplan. Uit deze opsomming moge blijken dat de samenstelling van het RBT telkens maatwerk vraagt, toegesneden op het incident of het type crisis. Het RBT is dus bij uitstek het gremium voor overleg over door de voorzitter en de betrokken crisispartners te nemen maatregelen met betrekking tot de bestrijding van de ramp of crisis, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het doel van het overleg in het RBT is om waar nodig tot afstemming en coördinatie te komen tussen genomen of voorgenomen maatregelen ter bestrijding van de crisis en de implicaties daarvan voor de openbare orde. Dit overleg kan in de praktijk uiteraard ook worden geïnitieerd door de crisispartners die de voorzitter van de veiligheidsregio bij hun beraad uitnodigen.

Het RBT neemt overigens als zodanig geen besluiten, noch over inhoudelijke maatregelen noch over maatregelen ter zake van de openbare orde. De voorzitter van de veiligheidsregio dient in het RBT in ieder geval met

de betrokken burgemeesters van de betrokken gemeenten te overleggen over het beleid en de besluiten die nodig zijn in het kader van de uitoefening van het bovenlokaal gezag. Het gaat daarbij om het in het betrokken gebied toepassing geven aan openbare orde bevoegdheden die in het wetsvoorstel worden genoemd.

In ieder geval de Havenbeveiligingswet, de Waterstaatswet 1900, de Infectieziektewet, de Quarantainewet, de Wet collectieve preventie gezondheid en de Kernenergiewet bevatten bevoegdheden en verantwoordelijkheden die bij de burgemeester zijn belegd ten aanzien waarvan de betrokken minister kan aansturen, bijvoorbeeld in de vorm van een aanwijzing. De burgemeester is daarmee onderdeel van de sectorale crisisstructuur, waarbij de afstemming met het vakministerie is geborgd en de burgemeester op aanwijzing van de sectorminister besluiten en maatregelen neemt ter beheersing van de crisis. Ook het komende wetsvoorstel Publieke gezondheid bevat dergelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de burgemeester en van de betrokken minister. Het is van belang dat bij de beheersing van crises samenhang bestaat tussen de te treffen sectorale maatregelen ter beheersing van de crises en de maatregelen ter handhaving van de openbare orde. Wanneer een crisis zich beperkt tot één gemeente, zal de burgemeester de bevoegdheden ter beheersing van de crisis, die krachtens de sectorale wetten bij hem zijn belegd kunnen uitoefenen. De crisisbevoegdheden en de bevoegdheden in het kader van de handhaving van de openbare orde liggen dan in een hand.

Wanneer een crisis zich bovenlokaal manifesteert, is het consequent om de betreffende bevoegdheden ingevolge de sectorale wetten toe te kennen aan de voorzitter van de veiligheidsregio, die dan immers tevens beschikt over de benodigde bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde. In de aanpassingswetgeving bij deze wet zal er in worden voorzien dat de betreffende burgemeesterlijke bevoegdheden ingevolge deze sectorwetten in het geval van een bovenlokale crisis overgaan naar de voorzitter van de veiligheidsregio en eventuele aanwijzingen of andere maatregelen (zoals de inhoud van de te communiceren gedragslijn) van de betrokken minister zich richten tot de voorzitter van de veiligheidsregio.

Op basis van de inventarisatie van de crisiswetgeving wordt – gelet op het advies van de Raad van State – bezien welke wetgeving overigens in bovenstaande zin moet worden aangepast.

Hiervoor is aangegeven welke overwegingen ten grondslag liggen aan de keuze om de voorzitter van de veiligheidsregio bij bovenlokale rampenbestrijding en crisisbeheersing met het gezag ten behoeve van de handhaving van de openbare orde te belasten. Dat door de invoering van dit eenhoofdig bovenlokaal gezag bestaande verhoudingen tot op zekere hoogte worden doorbroken, is daarbij onvermijdelijk. Dat is verantwoord, mits voorzieningen worden getroffen die de gevolgen daarvan tot een aanvaardbaar minimum beperken. Dat geldt in het bijzonder de democratische verantwoording over de bovenlokale gezagsuitoefening. Het is noodzakelijk dat over de besluiten die bij de bestrijding van bovenlokale rampen en crises na consultatie van de in het RBT aanwezige burgemeesters worden genomen, op ordentelijke wijze verantwoording wordt afgelegd. Daarbij moet voorop gesteld worden dat de voorzitter van de veiligheidsregio naar redelijke verwachting in veel gevallen besluiten zal nemen die de burgemeesters van de betrokken gemeenten kunnen onderschrijven of billijken. Verwacht mag voorts worden dat in het RBT op basis van de beschikbare informatie overeenstemming zal bestaan over het te voeren beleid en de te nemen maatregelen. De in het RBT aanwezige burgemeesters kunnen zich als lokale gezagsdragers immers goed inleven in de afwegingen die het uitoefenen van gezag met zich brengt. De veron-

derstelling lijkt daarom gerechtvaardigd dat zij zich in de regel zullen kunnen vinden in de besluiten van de voorzitter van de veiligheidsregio. In die gevallen is materieel sprake van collectief genomen besluiten. Het is echter niet uitgesloten dat de voorzitter van de veiligheidsregio onder bijzondere omstandigheden besluiten neemt die in het RBT niet op consensus kunnen rekenen. Een burgemeester die ernstig bezwaar heeft tegen een voorgenomen besluit omdat hij van oordeel is dat zijn gemeente door dat besluit onevenredig in haar belangen wordt getroffen, kan in het RBT verzoeken daarvan schriftelijk aantekening te laten maken. Nadat de bovengemeentelijke ramp of crisis is beëindigd, verloopt het proces van verantwoording over het gevoerde beleid als volgt. De voorzitter van de veiligheidsregio brengt, in overeenstemming met de burgemeesters die zitting hebben gehad in het RBT brengen (schriftelijk) verslag uit over het verloop van de gebeurtenissen en de genomen besluiten. Zij beantwoorden voorts schriftelijk de vragen van de afzonderlijke gemeenteraden die naar aanleiding van het uitgebrachte verslag worden gesteld. Indien de burgemeesters van de betrokken gemeenten hebben ingestemd met de besluiten van de voorzitter van de veiligheidsregio, kan elke burgemeester daarna afzonderlijk aan zijn gemeenteraad verantwoording afleggen.

In de gevallen waarin de voorzitter van de veiligheidsregio besluiten neemt waarover in het RBT geen overeenstemming kon worden bereikt, verloopt de procedure op onderdelen anders. In het verslag dat over het verloop van de gebeurtenissen en de genomen besluiten wordt uitgebracht, zal gewag moeten worden gemaakt van deze aantekening. Voorts verplicht het wetsvoorstel de voorzitter van de veiligheidsregio om na de procedure van schriftelijke verantwoording op verzoek van de desbetreffende gemeenteraad mondeling inlichtingen te komen verschaffen over het bestreden besluit. Dat laatste impliceert dat de voorzitter van de veiligheidsregio in de desbetreffende gemeenteraad persoonlijk verantwoording moet afleggen. Aldus is verzekerd dat in de gemeenteraad die het aangaat verantwoording wordt afgelegd door de bestuurder die verantwoordelijk is voor het genomen besluit. Op deze wijze is verzekerd dat de gemeenteraden de eigen burgemeester kunnen aanspreken op zijn rol in het RBT en daarover een oordeel kunnen uitspreken. In dit stelsel is het evenzeer mogelijk dat een gemeenteraad de voorzitter van veiligheidsregio ter verantwoording kan roepen over een hem onwelgevallig besluit waartegen de burgemeester van de desbetreffende gemeente in het RBT bezwaar heeft aangetekend. Duidelijk zal zijn dat de gemeenteraad over het optreden van de voorzitter van de veiligheidsregio een oordeel kan uitspreken. De gemeenteraad heeft echter niet de bevoegdheid aan een eventueel negatief oordeel consequenties te verbinden. Dat is overigens ook niet wenselijk. Indien de uitoefening van het bovenlokaal gezag plaatsvindt in overeenstemming met de burgemeesters van de betrokken gemeenten zijn de afzonderlijke burgemeesters daarop aanspreekbaar en afrekenbaar. Indien die overeenstemming echter niet mogelijk was omdat de belangen van de betrokken gemeenten verschillend werden gewogen, kan het eindoordeel over de belangenafweging die heeft plaatsgevonden, niet worden overgelaten aan de raad van een gemeente. De uitoefening van het eenhoofdig gezag op bovenlokaal niveau ontstijgt naar zijn aard het belang van de afzonderlijke gemeenten. Indien in het publieke proces van het afleggen van verantwoording zou blijken dat de voorzitter van de veiligheidsregio onjuist heeft gehandeld, zal de minister van BZK de betrokken burgemeester daarop aanspreken. Dat kan er in het uiterste geval toe leiden dat deze voorzitter zijn voorzitterschap van het veiligheidsbestuur moet neerleggen. Met het oog op de beoordeling door de minister van BZK van het functioneren van de voorzitter van de veiligheidsregio als eenhoofdig gezag bij bovengemeentelijke rampen en crises voorziet het wetsvoorstel in het zenden van de verantwoordingsinformatie naar de minister, zij het uitsluitend indien de voorzitter van de

veiligheidsregio ook mondeling verantwoording heeft moeten afleggen in een gemeenteraad. In alle andere gevallen bestaat voor een beoordeling door de minister geen aanleiding.

De voorzitter van het RBT wijst de regionaal operationeel leider (ROL) aan, en stuurt de voorzitter de operationeel leider van het regionaal operationeel team (ROT) aan met het oog op de maatregelen die nodig zijn voor een gecoördineerde inzet. De ROL neemt aan de vergaderingen van het RBT deel. Op zijn beurt geeft hij leiding aan het ROT, waarin de leidinggevenden van de betrokken diensten zitting hebben. De ROL geeft leiding aan het gecoördineerde optreden en zorgt dat de besluiten van de voorzitter van de veiligheidsregio worden uitgevoerd.

8.2 Opsporingsbelangen

Als het gaat om een situatie waarin opsporingsbelangen in het geding zijn, heeft de officier van justitie gezag over de politie en kan hij aan de politie de nodige aanwijzingen geven, in het kader van het optreden van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Er zijn nauwelijks rampen, crises of zware ongevallen denkbaar waarbij de strafrechtelijke handhaving niet aan de orde komt, in enig stadium van de respons.

Ook als de strafrechtelijke component pas in tweede instantie een belangrijke rol gaat spelen, bijvoorbeeld omdat er eerst levensreddende werkzaamheden uitgevoerd moeten worden, dan is het de taak van de hoofdofficier van justitie om de belangen van het strafrechtelijk onderzoek zoveel mogelijk veilig te stellen.

In de lokale gezagsdriehoek stemmen de burgemeester, officier van justitie en politiechef het beleid over de taakuitvoering van de politie af.

De rol van het RBT laat de rol van de gezagsdriehoek voor de politie onverlet. In de responsfase kan de gezagsdriehoek een functie hebben naast het RBT. De deelnemers zijn de burgemeester, de officier van justitie en het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welks grondgebied de gemeente valt. De gezagsdriehoek zal in voorkomende gevallen bijeen komen over de specifieke inzet van de politie: het kan nodig zijn om een afweging te maken tussen de verschillende belangen die een rol spelen in betreffende crisis (openbare orde, veiligheid, handhaving rechtsorde), waarbij een besluit genomen moet worden over de uitvoering van de politietaak. De gezagsdriehoek heeft eveneens een functie als er sprake is van zeer vertrouwelijke informatie, die alleen in deze kring van personen gedeeld kan worden. De conclusies uit het overleg kunnen worden teruggekoppeld in het RBT.

8.3 Terrorisme

De begrippen ramp en crisis zijn in dit wetsvoorstel zodanig geformuleerd dat een terroristische aanslag of dreiging daaronder kan vallen.

In het Besluit van 14 december 2005, houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter (Staatsblad 2005, 662) zijn taken en bevoegdheden van de minister van Justitie opgenomen, ter voorkoming van een terroristisch misdrijf of om op voorhand de gevolgen daarvan te beperken.

De bepalingen in het wetsvoorstel laten de bevoegdheden van de minister van Justitie op grond van dit besluit onverlet, noch brengt het wetsvoorstel wijziging in de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in algemene zin (zie in dit verband ook de hierboven opgenomen passage over opsporingsbelangen).

Ook brengt dit wetsvoorstel geen wijziging in de positie en de rol van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), die, onder verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie en van BZK, een centrale rol vervult bij de aansturing van diensten wanneer een crisis voortvloeit uit een terroristische daad.

8.4 Bijstand

Bijstand is een specifieke vorm van tijdelijke steunverlening aan de veiligheidsregio in het kader van de bestrijding of beheersing van een ramp, ongeval of crisis.

In het kader van dit wetsvoorstel kan bijstand betrekking hebben op steunverlening door:

- een brandweerorganisatie van een andere regio;
- een brandweerorganisatie uit een omliggend land;
- een organisatie, belast met ambulancevervoer uit een andere regio;
- een organisatie, belast met ambulancevervoer uit een omliggend land;
- provinciale diensten;
- rijksdiensten;
- militairen (als bijzondere vorm van steunverlening).

Bijstand tussen politiekorpsen en bijstand aan de politie is afzonderlijk geregeld in de Politiewet 1993.

Bijstand heeft een tijdelijk karakter en kan zowel personele als materiële bijstand omvatten. De procedure voor het aanvragen van bijstand verandert ten opzichte van de bestaande wetgeving: het verzoek tot bijstand wordt niet langer gedaan door de burgemeester, maar door de voorzitter van de veiligheidsregio. Bij een incident op gemeentelijk niveau zal allereerst in het kader van onderlinge steunverlening een beroep worden gedaan op de omliggende gemeentelijke brandweerkorpsen.

Als de regionale capaciteit niet volstaat, doet de voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio een verzoek om bijstand aan de minister van BZK. Hiermee is deze procedure analoog aan de procedure van politiebijstand, waar het de korpsbeheerder is die, op aanvraag van de burgemeester, bijstand aanvraagt als de capaciteit van het eigen regionale politiekorps op enig moment niet toereikend is. Als een RBT is ingesteld (wat meestal het geval zal zijn als een incident zo'n omvang heeft dat bijstand noodzakelijk is) heeft de voorzitter van de veiligheidsregio direct zicht op de ontwikkeling die zal nopen tot bijstandsaanvraag. Als geen RBT is ingesteld, ligt het in de rede dat de betrokken burgemeester de voorzitter van de veiligheidsregio in een vroeg stadium informeert.

Omdat de operationele aansturing is gericht op het regionale niveau hoeft de commissaris van de Koningin zich niet langer op de operationele aansturing te richten. Wel dient de commissaris van de Koningin over de bijstandsaanvraag te worden geïnformeerd.

Het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) adviseert de minister van BZK bij aanvragen om bijstand. Als de bijstand wordt verleend door een brandweerorganisatie of door een organisatie van ambulancevervoer van een andere regio, dan richt de minister zich tot de voorzitter van de betrokken regio.

Als de bijstand wordt geleverd door een provinciale dienst, dan richt de minister zich tot de commissaris van de Koningin.

Indien de bijstand bestaat uit personeel of materieel van een rijksdienst, dan wendt de minister zich tot de betrokken minister.

Ten aanzien van ambulancebijstand zijn op 8 april 2004 samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de minister van BZK, de minister van VWS, het Beraad van GHOR-burgemeesters en de Raad voor Regionaal Geneeskundig Functionarissen (RGF'en) met betrekking tot de voorbereiding van de geneeskundige sector op rampen. Hiermee is de ontwikkeling van een nationaal ambulancebijstandsplan doorgezet. De techniek om landelijke

ambulancebijstand langs geautomatiseerde weg te effectueren, is inmiddels beschikbaar.

De minister van BZK krijgt de bevoegdheid om te bepalen dat een regio ambulancecapaciteit dient af te staan voor ambulancebijstand in het kader van geneeskundige hulpverlening. Gedacht wordt aan 50% van de regionale capaciteit. Hij zal door middel van een convenant met de ambulance-sector hier nader invulling aan geven. Hierin zullen verder zaken als opkomsttijd, aantallen, kosten, procedures op zodanige wijze worden geregeld dat de acute zorg in de aangewezen regio's, gegeven de omstandigheden, optimaal kan worden verleend.

Het is aan de bestuurders om binnen hun eigen regio invulling te geven aan hun bijdrage aan het ambulancebijstandsplan. In het regionale programma van eisen, genoemd in de beoogde Wet ambulancezorg, zullen ten behoeve van de vergunningverlening bepalingen hierover dienen te worden opgenomen.

In het zogeheten ambulanceplan is overeengekomen dat een bepaald deel van de ambulancecapaciteit op afroep van een bijstandsvragende regio beschikbaar dient te zijn voor geneeskundige hulpverlening.

Ondersteuning die geleverd wordt door andere organisaties dan genoemde organisaties valt niet onder het begrip bijstand. Onder het begrip bijstand vallen ook niet de hoog gespecialiseerde samenwerkingsverbanden tussen departementen en/of kennisinstituten, zoals het beleids-ondersteunende team milieu-incidenten (BOT-mi) van VROM. Deze entiteiten doen onderzoek en adviseren bestuursorganen ten behoeve van besluitvorming op het gebied van ongevallen, rampen en crises. Onder omstandigheden kan het nodig zijn dat het RBT deze externe deskundigheid inschakelt bij de voorbereiding van besluiten en maatregelen. Deze ondersteuning kan rechtstreeks worden aangevraagd bij de betrokken instanties, zoals dat nu ook het geval is.

Naast bijstand in het kader van dit wetsvoorstel kan Defensie ook een andere vorm van steun verlenen aan bestuursorganen in situaties die betrekking hebben op het openbaar belang. De «Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang 2004» maakt dit mogelijk.

8.5 Informatiepositie

Om de structuur goed te laten werken is een sterk flankerend beleid nodig met als kern dat de informatiepositie van alle betrokkenen continu optimaal is. De informatiepositie wordt ondersteund met technische voorzieningen die ervoor zorgen dat alle informatie op alle niveaus van besluitvorming aanwezig is. Daarnaast is de menselijke component minstens zo belangrijk. Daarom zullen, conform de afspraken zoals beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 7 maart 2006 (Kamerstukken II 2005/06 29 517, nr. 9) regio's, provincies en het Rijk wederzijds op elk moment liaisons inzetten volgens een van te voren met elkaar afgesproken systeem. De liaisons moeten geselecteerd zijn op basis van vastgestelde competenties en moeten ook deelnemen aan oefeningen.

Het regelen van de informatiepositie conform het bovenstaande en met name het concentreren van de operationele aansturing op het regionale niveau leiden ertoe dat de commissaris van de Koningin zich niet langer op de operationele aansturing hoeft te richten. De voorziening die artikel 12 van de Wrzo bood inzake de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval door de commissaris van de Koningin, komt te vervallen.

8.6 Gemaakte afwegingen

Met bovenstaande bepalingen is de structuur op basis van dit wetsvoorstel in de responsfase eenduidig geregeld en is zij ten opzichte van de oude situatie eenvoudiger. De positie van de voorzitter van het RBT wordt zo sterk mogelijk gemaakt zonder dat wordt getornd aan de aanwijzingsbevoegdheid van de commissaris van de Koningin.

Er is niet gekozen voor een differentiatiemodel, waarbij de regio's zelf mogen uitmaken of de commissaris van de Koningin dan wel de burgemeester voorzitter van het RBT is. De belangrijkste reden hiervoor is dat de bevoegdheidsverdeling in precaire situaties als rampen en crises bij uitstek een landelijk uniform model vraagt.

Verder kunnen er onevenwichtige verhoudingen ontstaan bij de afstemming als een crisis gemeenten treft die in twee regio's binnen één provincie zijn gelegen en deze regio's voor een verschillend model hebben gekozen; de commissaris van de Koningin is dan in de ene regio voorzitter RBT en in de andere niet; dezelfde commissaris van de Koningin speelt dan in de ene regio een andere rol dan in de andere. Verder zou het differentiatiemodel een discontinuïteit betekenen tussen de preparatiefase en de responsfase, waarmee de beoogde winst van het geven van het bestuurlijke voortouw aan dezelfde ambtsdrager als voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio en RBT wordt losgelaten.

9. Coördinatie informatievoorziening rampenbestrijding

In het kabinetsstandpunt ACIR (Kamerstukken II 2004/05, 26 956, nr. 37) is geconstateerd dat er sprake is van fragmentatie in de informatievoorziening in het veiligheidsveld. Dat komt doordat de besluitvorming over de informatievoorziening is versnipperd en door het ontbreken van een landelijke visie en landelijke kaders. Het kabinet heeft in zijn kabinetsstandpunt ACIR uitgesproken dat er meer convergentie op dit onderwerp gecreëerd moet worden.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de veiligheidsregio's een gemeenschappelijke regeling treffen, waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld, waaraan de behartiging van hun taken ten behoeve van de inrichting van een uniforme informatie- en communicatievoorziening wordt overdragen.

De gemeenschappelijke regeling is een samenwerkingsverband dat optreedt als multidisciplinaire vraagorganisatie (voor de brandweer en de GHOR) en is in elk geval belast met het in kaart brengen van de informatiebehoefte van de regio's. De taken betreffen in ieder geval het formuleren en vaststellen van gezamenlijke kaders, standaarden en kwaliteitseisen op het gebied van de informatie- en communicatievoorziening. De realisatie van de informatievoorziening van en tussen de regio's moet (door de regio's zelf) binnen deze kaders en afspraken uitgevoerd worden. Gezien het multidisciplinaire karakter van de veiligheidsregio, is ook het werkgebied van het op te richten samenwerkingsverband multidisciplinair (uitgezonderd de politie).

Om voldoende voortgang te behalen is een bepaling opgenomen dat de minister van BZK een aanwijzing aan het bestuur van het bij de gemeenschappelijke regeling in het leven geroepen openbaar lichaam kan geven indien het belang van de informatie-uitwisseling dit vereist.

Aan deze regeling kunnen tevens deelnemen het Rijk (vertegenwoordigd door de minister wie het aangaat ten behoeve van de onder hem ressorte-

rende diensten) of andere rechtspersonen voor zover hun deelname van belang is voor de samenwerking.

Over de informatie- en communicatievoorzieningen, het gebruik ervan alsmede over de informatiebeveiliging kan de minister van BZK regels geven. Tot slot kan de minister frequenties toewijzen voor de overdracht van gegevens door middel van deze voorzieningen. Soortgelijke bepalingen bestaan ook voor de politie in de huidige Politiewet 1993.

De Raad Multidisciplinaire Informatievoorziening Veiligheid (Raad MIV, opgericht in april 2006) is het bestuurlijk platform van de betrokken partijen, gericht op een gemeenschappelijke aanpak van het convergeren van de informatievoorziening en het verbeteren van het niveau van de informatievoorziening. In de Raad MIV nemen (gemandateerde) bestuurlijke of professionele vertegenwoordigers van veiligheidspartners op het gebied van brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening en ambulancezorg, politie, gemeenten en het Rijk deel. Eventueel kunnen ook andere diensten of rechtspersonen (voor zover hun deelname van belang is voor de samenwerking) zitting nemen in de raad MIV.

Het Rijk en de VNG zijn in het Bestuursakkoord van 4 juni 2007 overeengekomen dat de gemeenten de bestaande Raad MIV als bestuurscommissie zullen inpassen in het Veiligheidsberaad. Deze bestuurscommissie zal de bestaande taken van de Raad MIV blijven uitvoeren. BZK en de VNG maken binnen zes maanden na ondertekening van deze overeenkomst nadere afspraken over hoe de positie van de deelnemende partijen die niet tot de veiligheidsregio behoren, wordt gewaarborgd.

10. Financiële bepalingen

10.1 Financieringsstructuur

Conform de systematiek van de Wgr, wordt de veiligheidsregio gefinancierd uit bijdragen van de gemeenten. De VNG en andere bestuurlijke partners onderschrijven dit uitgangspunt. Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel – net als in de huidige situatie – erin dat van rijkswege een tegemoetkoming wordt verleend in de kosten die voortvloeien uit de uitoefening van taken die bij de gemeenschappelijke regeling worden overgedragen aan het bestuur van de veiligheidsregio. Over deze bijdrage worden in lagere regelgeving nadere regels gesteld. Deze nadere regels zijn thans opgenomen in het Besluit Doeluitkering Bestrijding van Rampen en Zware Ongevallen (BDUR). Om te verzekeren dat in deze nadere regeling voorwaarden kunnen worden gesteld aan deze bijdrage is een bepaling ter zake in dit wetsvoorstel opgenomen. Op deze wijze wordt de mogelijkheid geopend om in de toekomst de financiering van rijkswege te koppelen aan specifiek te formuleren prestaties, aangevuld op de reguliere verdeel-systeematiek. Deze prestaties liggen op de terreinen waarop in dit wetsvoorstel of in de lagere regelgeving inputen outputeisen zijn of kunnen worden geformuleerd.

De hoofdgrondslag voor toekenning van de financiering van rijkswege wordt bepaald door het verdeelmodel van het BDUR. Dat verdeelmodel zal wijziging ondergaan in die zin dat bij de verdeling meer rekening wordt gehouden met verschillen in risico tussen de regio's. Het streven is er op gericht om met ingang van 2008 te komen met een geactualiseerde bijdrageregeling. Hierin worden voor het eerst middelen – mede – verdeeld op basis van aanwezige risico's.

Wat betreft de ontvangst en besteding van de bijdrage wordt geen andere verantwoording en controle gevraagd dan hetgeen de regio's toch moeten aanleveren in het kader van een gemeenschappelijke regeling. Verder wordt voor de eisen waaraan voldaan moet worden volledig aangesloten

bij de financiële voorschriften die ook gelden voor provincies en gemeenten.

De bepalingen in de huidige regelgeving over bijdragen voor de daadwerkelijke bestrijding van een ramp, het opsporen en opruimen van uit de Tweede Wereldoorlog achtergebleven explosieven en het verlenen van bijstand, blijven gehandhaafd, zij het dat de gemeente die in het huidige wettelijke stelsel nog evenals de regionale brandweer in aanmerking kan komen voor een bijdrage in de kosten van binnenlandse bijstand, in dit wetsvoorstel is komen te vervallen; deze bijdrage kan uitsluitend aan de veiligheidsregio worden verleend.

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de kosten van de voorbereiding op rampen of crisissituaties en het in dat verband actief oefenen voor eigen rekening komt van de betrokken instanties.

10.2 Financiële gevolgen wetsvoorstel

Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bevat deze paragraaf een beschrijving van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel genereert in beginsel geen additionele uitgaven; het versterkt de bestuurlijke en operationele slagkracht door de instelling van veiligheidsregio's. Het wetsontwerp zal mede bijdragen aan het op orde brengen van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In het bestuursakkoord rijk en gemeenten van 4 juni 2007 is afgesproken dat eind 2009 beide op orde zijn. Om te komen tot een slagvaardige organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing zal de BDUR substantieel worden verhoogd zonder dat dit ten koste gaat van het Gemeentefonds.

11. Toezicht

Het toezichtarrangement voor de veiligheidsregio betreft naast instrumenten van controle en verantwoording ook het toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering. Het toezicht blijft in dit wetsvoorstel een taak van de minister van BZK. Het toezicht is verbreed naar alle taken van het regionale bestuur. Het gaat niet alleen om de planvorming of de taakuitvoering van de brandweer en de GHOR maar ook om de multidisciplinaire voorbereiding op een ramp of crisis en het beheer en functioneren van de meldkamer en het optreden van de veiligheidsregio in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De IOOV heeft tot taak het toetsen van de wijze waarop een orgaan van een veiligheidsregio, een gemeente of een ander openbaar lichaam uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden of het beheersen van een brand, ongeval, ramp of crisis en oefent daarbij signalerend toezicht uit. Daarnaast heeft de IOOV tot taak het, in overeenstemming met de ministers van VROM, VWS, V&W en van SZW, periodiek toetsen van de voorbereiding op de rampenbestrijding en crisisbeheersing door het bestuur van de veiligheidsregio. De IOOV heeft voorts tot taak incidentonderzoek te verrichten tenzij de Onderzoeksraad voor veiligheid een onderzoek instelt.

Het algemene motief voor toezicht is gelegen in de bewaking van het publieke belang van de veiligheid van de burgers. Het interbestuurlijk toezicht door de minister van BZK heeft daarbij tot doel te toetsen of lokale overheden wat betreft beleid en taakuitoefening goed voorbereid zijn op rampen, ongevallen of branden die gemeente-, regio-, provincie- en landsgrens overschrijdende effecten kunnen hebben. Een goede voorbereiding op een mogelijke crisis of ramp is hiervan een belangrijk onderdeel. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat gemeenten samen een effectieve organisatie inrichten die is voorbereid op een zwaar ongeval, brand, ramp of crisis. Het gevaar bestaat dat wat in de regionale plannen

staat, niet goed in de praktijk is geïmplementeerd. Bijvoorbeeld: in de regio wordt onvoldoende geoefend, het materieel is niet op orde en de informatievoorziening sluit niet aan op de behoeften van bestuur en operationele diensten. Met het interbestuurlijk toezicht worden de verschillen in uitvoering, beleid en regelgeving van lagere overheden op het gebied van openbare orde en veiligheid expliciet gemaakt. Ook vormt het rijkstoezicht op de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing een belangrijke waarborg dat het centrale en het decentrale beleid op dit domein met elkaar in overeenstemming zijn.

Er is ten aanzien van de veiligheidsregio gekozen om het signalerende toezicht (verzamelen en beoordelen van informatie) te beleggen op rijksniveau bij de minister van BZK die hiervoor gebruik maakt van de IOOV. Dit is conform het advies van de bestuurlijke werkgroep Alders alsook het rapport van het Landelijk Beraad Crisisbeheersing «State of the art» over de toekomst van de planvorming. In het stelsel van de veiligheidsregio's is gekozen voor een directe relatie tussen de voorzitters van het regionale bestuur en de minister van BZK. Dit blijkt onder meer uit de door de minister te stellen kwaliteitseisen aan de taakuitvoering van het bestuur, de jaarlijkse rapportage door de voorzitters aan de minister over de realisatie van de landelijke doelstellingen en het periodiek overleg dat zal plaatsvinden bij de totstandkoming van de landelijke doelstellingen. Vanwege zijn eindverantwoordelijkheid voor het domein brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing is het toezicht op de taakuitvoering van het regionale bestuur belegd bij de minister van BZK. Tevens zijn de uitgangspunten het verminderen van de bestuurlijke drukte en een meer eenduidige aansturing leidend geweest bij de inrichting van het toezicht. De eisen die op basis van dit wetsvoorstel gesteld kunnen worden aan het kwaliteits- en prestatieniveau van de regio's, bieden een toetsingskader voor de IOOV. Indien de IOOV tekortkomingen constateert in de taakuitvoering door de veiligheidsregio (met inbegrip van de doorwerking van door de minister vastgestelde landelijke doelstellingen), ligt de eerste verantwoordelijkheid om de geconstateerde gebreken op te heffen bij het regionale bestuur. Dat is in eerste instantie verantwoordelijk voor controle en het in gang zetten van verbeteringen. De IOOV maakt hierover procesafspraken. Wanneer regio's deze afspraken niet of onvoldoende nakomen, rapporteert de IOOV dit aan de minister. De minister kan besluiten een interventietraject te starten. Intervenieren in brede zin wordt gezien als het begeleiden van de verbeterprocessen, het aanspreken op gebreken, het doen van suggesties met als uiterste middel het geven van een aanwijzing. Bij het interventietraject maakt hij gebruik van de commissaris van de Koningin als (adviserend) rijksorgaan. Bij constatering door de IOOV waarop een interventie door de minister aan de orde is, verzoekt de minister de commissaris van de Koningin hem te adviseren over de oorzaak van de geconstateerde problemen en de te nemen maatregelen. Het gaat hier om een inschakeling van de commissaris van de Koningin op basis van het inzicht dat hij vanwege zijn positie heeft in de lokale situatie en de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Hij kan door het voeren van gesprekken met de betrokken besturen in kaart brengen wat de oorzaken van de geconstateerde tekortkomingen zijn en rapporteert hierover aan de minister. Vervolgens adviseert de commissaris van de Koningin de minister over het maken van afspraken met de regio, het te voeren overleg of een te geven aanwijzing. Waar nodig wordt de ambtsinstructie aangepast. De afweging tot interventie kan op deze manier in de breedte plaatsvinden op basis van de toezichtbevindingen, de lokale bestuurlijke informatie en de relatie met de andere beleidsterreinen. De minister is zo in staat om op brede gronden een afweging te maken. De minister hoort vervolgens het bestuur van de veiligheidsregio, alvorens definitief te beslissen. De minister blijft eindverantwoordelijk en kan hierover ter verantwoording worden geroepen door de Tweede Kamer.

Het formele toezicht op de planvorming zoals dat in de huidige situatie in handen is gelegd van de provincie, verdwijnt. De materiële beoordeling hiervan komt de gemeenteraden toe. Over de uitvoering van de plannen wordt namelijk jaarlijks verantwoording afgelegd aan de gemeenteraden (conform de Wgr). Op deze manier wordt er meer nadruk gelegd op de uitvoering dan op het maken van plannen. Het crisisplan dient wel ter kennis te worden gebracht van de commissaris van de Koningin, zodat zijn informatiepositie (ten behoeve van de responsfase) optimaal is. Aan de regio's wordt zoals in paragraaf 4 is toegelicht, niet de verplichting opgelegd om standaard alle plannen aan de minister te sturen. De minister kan overigens wel de verschillende plannen bij de regio's opvragen, mocht dit nodig zijn bijvoorbeeld in verband met rapportages aan de Tweede Kamer. In dat geval zal de minister tijdig aangeven wat hij van de regio's verwacht.

Zoals toegelicht in paragraaf 5.2 zijn de IOOV en de IGZ ieder voor hun deel, onverlet de eigen verantwoordelijkheid, verantwoordelijk voor het toezicht op de GHOR. Zij stemmen hun toezicht onderling af door middel van een gemeenschappelijk werkprogramma.

12. Administratieve lasten

Doel van het wetsvoorstel is het realiseren van een hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing, onder één bestuurlijke regionale regio. Daarbij worden de Brandweernet 1985, de Wet ghor en de Wrzo in het wetsvoorstel geïntegreerd.

Het wetsvoorstel bevat niet meer administratieve lasten voor het bedrijfsleven dan die welke uit de bovengenoemde drie wetten voortvloeien. De administratieve lasten die voortvloeien uit de Wrzo en de Wet ghor zijn al verwaarloosbaar klein.

De bepalingen inzake de bedrijfsbrandweer zijn – afgezien van het verantwoordelijke bestuursorgaan – identiek aan die van het huidige artikel 13 Brandweernet 1985.

De in de veiligheidsregio werkzame organisaties die een wettelijke taak hebben in het kader van de geneeskundige hulpverlening (hierbij valt, waar het het bedrijfsleven betreft, in het bijzonder te denken aan ziekenhuizen) moeten afspraken maken met het bestuur van de veiligheidsregio over hun inzet bij de uitvoering van de geneeskundige hulpverlening en de voorbereiding daarop. Deze verplichting stemt materieel overeen met het huidige artikel 2, tweede zin, Wet ghor (burgemeester en wethouders dragen zorg voor de totstandkoming van afspraken die nodig zijn voor een doelmatige geneeskundige hulpverlening). Zij is onderdeel van het overleg dat wordt gevoerd met het oog op het maken van crisis- en rampbestrijdingsplannen. Deze voorbereiding op de rampenbestrijding en het maken van crisis- en rampbestrijdingsplannen komen in het wetsvoorstel terug.

De organisaties moeten meewerken aan oefeningen die zijn voorzien in het beleidsplan. Voor zover hieruit administratieve lasten zouden voortvloeien, kan worden opgemerkt dat deze verplichting materieel overeenstemt met artikel 6, eerste lid, van de Wet ghor. Dit artikellid, dat overigens in het wetsvoorstel niet terugkomt, verplicht onder meer tot vaststelling minstens eenmaal per vier jaar en in overeenstemming met betrokkenen van een organisatieplan inzake de geneeskundige hulpverlening, welk plan onder meer het niveau van de geoefendheid van het personeel van de geneeskundige hulpverleningsdiensten bevat.

De overige informatieverplichtingen (die het karakter hebben van vangnetbepalingen en voortvloeiën uit EU-richtlijnen) van het wetsvoorstel verschillen materieel niet met die welke in de huidige Wet rampen en zware ongevallen zijn opgenomen.

Tot slot leidt het wetsvoorstel niet tot meer administratieve lasten voor burgers dan de drie wetten die in dit wetsvoorstel zullen opgaan.

13. Invoering en overgangsrecht

Naast dit wetsvoorstel wordt gewerkt aan een wetsvoorstel waarin alle overgangs- en invoeringsaspecten worden geregeld. Onder meer betekent dit het aanpassen van andere wetten aan het intrekken van de Brandweernetwet 1985, de Wrzo en de Wet ghor. Ook alle bestaande amvb's die in die wetten hun grondslag vinden, moeten worden gezien op houdbaarheid, en – waar mogelijk – in het onderhavige wetsvoorstel een nieuwe grondslag vinden. Ook zullen in het gehele wettenbestand alle verwijzingen naar de eerder genoemde wetten moeten worden aangepast. Daarnaast moet ook de feitelijke overgang van de huidige gemeenschappelijke regelingen, op basis van de Brandweernetwet 1985 en de Wrzo, naar de nieuwe situatie, op basis van het onderhavige wetsvoorstel, geregeld worden. Dit is een complexe operatie, maar van overwegend juridisch-technische aard. Het bedoelde wetsvoorstel zal naar verwachting derhalve sneller het wetgevingsproces doorlopen, zodat de verwachting gerechtvaardigd is dat beide wetsvoorstellen op een later moment gelijkgeschakeld kunnen worden. Alsdan kan ook worden geregeld dat de bepalingen die in de Brandweernetwet 1985 zijn opgenomen over het Nibra (artikelen 18 a tot en met f) en over het Nbbe (artikel 18g), en onderdeel zijn van een andere wetstraject, worden opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Ramp, rampenbestrijding, crisis en crisisbeheersing

Het huidige stelsel is gericht op de «klassieke» rampen met een lokaal of regionaal karakter en de acute inzet van de brandweerorganisatie, de geneeskundige hulpdiensten en de politie. Met «klassieke» rampen wordt bedoeld op rampen waarvan de bron en de acute effecten duidelijk te identificeren zijn en die beperkt zijn in tijd en plaats. Bij een ramp is sprake van een plotselinge overgang van de normale situatie naar een situatie waarin het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd. Het gaat hierbij om bedreiging of aantasting van de openbare veiligheid. In het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007 wordt openbare veiligheid gedefinieerd als de bescherming van personen of zaken; fysieke veiligheid is de situatie waarbij het leven en de bezittingen van de burgers zijn beschermd tegen gevaar. De term fysieke veiligheid wordt hier verder gehanteerd.

Een ramp is een gebeurtenis en de bestrijding daarvan vereist direct een gecoördineerde inzet van politie, brandweer en GHOR. Het gaat hierbij onder andere om grote branden, ongevallen met explosieve of giftige stoffen, ongevallen in tunnels, overstromingen, zware verkeersongevallen, natuurbranden en paniek in menigten. In al die gevallen is de fysieke veiligheid verstoord. Het begrip fysieke veiligheid geldt primair in het publieke domein, maar ook thuis moet men zich beschermd weten tegen van buiten komend onheil. Het openbaar bestuur heeft de verantwoordelijkheid deze fysieke veiligheid te waarborgen.

De afgelopen jaren is zichtbaar geworden dat nieuwe fenomenen zich aandienen die niet binnen het kader van de »klassieke« rampenbestrijding vallen, maar wel om grootschalige en multidisciplinaire acties vragen. We spreken dan van crises. Aangezien in dit wetsvoorstel een verbreding plaatsvindt van rampen naar crises, is het noodzakelijk de begrippen crisis en crisisbeheersing te omschrijven.

Ook bij een crisis kan de fysieke veiligheid verstoord zijn of kan een verstoring dreigen. Anders dan bij een ramp, gaat het bij een crisis meestal niet om één gebeurtenis, maar om een serie gebeurtenissen die in de tijd gespreid kunnen zijn. De oorsprong is vaak diffuser dan bij een ramp of zwaar ongeval en er kunnen meerdere factoren in het spel zijn. Er zal dus veelal geen sprake van een plotselinge en duidelijk gemarkeerde overgang van de normale situatie naar een abnormale situatie. De term situatie duidt hier op het geheel van omstandigheden dat zich voordoet (een toestand). Bovendien moeten er vitale belangen van de samenleving in het geding zijn. Vitale belangen zijn de territoriale veiligheid, de fysieke veiligheid, de ecologische veiligheid, de economische veiligheid of de sociale en politieke stabiliteit. De vitale belangen bevinden zich in de domeinen van verschillende vakministers. Dit betekent dat bij een crisis het optreden van een of meer vakministers of hun gedeconcentreerde diensten vereist kan zijn; dat is de nationale dimensie van een crisis. Die dimensie wordt evenwel niet geregeld in dit wetsvoorstel, dat zich beperkt tot de decentrale actoren. Het wetsvoorstel brengt dan ook geen enkele wijziging aan in de bevoegdheidsverdeling tussen actoren op nationaal niveau en de decentrale gezagsdragers. Waar gesproken wordt van crisisbeheersing op decentraal niveau, of van maatregelen, ten tijde van een crisis te nemen door de voorzitter van de veiligheidsregio, betreft het de uitoefening van openbare orde-bevoegdheden op decentraal niveau die op geen enkele wijze een inbreuk maakt op de bevoegdheden van ministers.

Een ander belangrijk verschil met een ramp is dat een crisis een langere periode van verstoring van de openbare veiligheid beslaat; dit komt in de definitie tot uiting in het woord: situatie. Bij een ramp is de verstoring uiteraard niet louter beperkt tot het moment van de gebeurtenis, maar de effecten van die gebeurtenis zijn wel direct aan die gebeurtenis gerelateerd. Derhalve is ook duidelijk waar de rampenbestrijding op gericht is. De rol van de hulpverleningsdiensten kan bij de bestrijding van een crisis diverser zijn dan bij een »klassieke« ramp, en de betrokkenheid van andere organisaties, ook van buiten de overheid, zal al snel aan de orde zijn.

Indien een crisis niet tot het lokale of regionale niveau beperkt blijft, maar ook een landelijke dimensie krijgt, wordt het waarschijnlijker dat de crisisbeheersing op nationaal niveau getrokken wordt. Daarnaast kan het aspect van de vitale belangen al leiden tot nationale crisisbeheersing, ook indien een incident zich slechts in één regio voordoet. Overigens is er ook bij nationale crisisbeheersing een rol weggelegd voor gemeenten en regio's, zowel wat betreft de voorbereiding als wat betreft de rampenbestrijding en crisisbeheersing ter plekke, maar primair op het terrein van de openbare orde en de fysieke veiligheid.

Om duidelijk te maken dat het begrip crisisbeheersing niet beoogt het terrein van vakministers te betreden, is expliciet aangegeven dat de crisisbeheersing primair is gericht op de handhaving van de openbare orde.

Ramp en zwaar ongeval

Het begrip zwaar ongeval wordt in artikel 1, aanhef en onder b, van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) samen met het begrip ramp van één definitie voorzien. Het bezwaar van het geven van één definitie van twee naast elkaar staande begrippen («ramp of zwaar ongeval») is, dat twee begrippen die een verschillende lading hebben – een ramp is een

gebeurtenis met een veel zwaardere lading dan een zwaar ongeval – gelijk worden gedefinieerd. Het definiëren van twee begrippen in één definitie is in wetgeving bovendien ongebruikelijk. Om recht te blijven doen aan de gedachte die ten grondslag heeft gelegen aan de wijziging waarbij de bedoelde gelijkschakeling in artikel 1 Wrzo is opgenomen (Stb. 1997, 142), is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om het element zwaar ongeval in de definitie van het begrip ramp op te nemen. Aldus wordt ook in dit wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht dat er gebeurtenissen zijn die niet de zwaarte van een ramp hebben, maar niettemin zodanige gevolgen hebben dat zij vergelijkbare processen in werking stellen, en om die reden in de wettekst aangeduid kunnen worden met het begrip ramp. Bijkomend voordeel van deze definitie is dat zij de leesbaarheid vergroot van de bepalingen waarin een opsomming voorkomt van de taken van de veiligheidsregio. In de memorie van toelichting stuit het gebruik van het begrip zwaar ongeval daarentegen niet op bezwaren, omdat het aansluit bij het spraakgebruik en recht doet aan de diversiteit van gebeurtenissen.

Geneeskundige hulpverlening

Geneeskundige hulpverlening wordt gedefinieerd omdat dit begrip in dit wetsvoorstel een specifieke betekenis heeft, ontleend aan de omstandigheden waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft. De definitie wijkt af van de definitie in artikel 1, aanhef en onder b, van de Wet ghor. Dat komt omdat in dit wetsvoorstel de organisatie van de geneeskundige hulpverlening door de GHOR centraal staat, terwijl in de Wet ghor de GHOR zowel als proces werd benaderd, maar tevens als aanduiding van de organisatie werd gebruikt. Dit kon tot verwarring leiden.

Het element «door daartoe door het bestuur van de veiligheidsregio aangesteld personeel» is van belang omdat de GHOR, behalve met eigen personeel, ook werkt met mensen die niet in dienst van de GHOR (lees: de veiligheidsregio) zijn maar van instellingen waarmee de veiligheidsregio ingevolge artikel 27 afspraken heeft gemaakt. Op grond van die afspraken worden ook medewerkers van deze instellingen door het bestuur van de veiligheidsregio aangesteld om in voorkomende gevallen onder verantwoordelijkheid van het bestuur als GHOR-functionaris op te treden.

De inzet van de geneeskundige hulpverleningsorganisatie vindt niet alleen plaats ingeval van een ramp of crisis. Ook indien een zwaar ongeval heeft plaatsgevonden met meerdere slachtoffers treedt de GHOR al op. Evenzo wanneer er risico bestaat dat een gebeurtenis tot meerdere slachtoffers kan leiden is inzet van de GHOR op zijn plaats. Om te bepalen of GHOR-inzet nodig is, is de vraag van belang of gecoördineerde inzet nodig is. Indien deze vraag positief beantwoord wordt en de werkzaamheden van verschillende hulpverleningsdiensten dus op elkaar moeten worden afgestemd, is in de regel inzet van de GHOR op zijn plaats ook al is er geen sprake van een ramp of crisis in de zin zoals daarover in het dagelijkse verkeer wordt gesproken.

Bij het element «organisaties van verschillende disciplines» kan, behalve aan de andere hulpverleningsdiensten, gedacht worden aan bijvoorbeeld het Nederlandse Rode Kruis.

Hoewel in de praktijk mogelijk zonder tussenkomst van de meldkamer geneeskundige hulpverlening in de zin van dit artikel kan aanvangen, is de betekenis van de tussenkomst van de meldkamer dat ervan wordt uitgegaan dat de meldkamer ook in die gevallen zo spoedig mogelijk de coördinatie op zich neemt. Dat is ook een voorwaarde om multidisciplinaire en gecoördineerde inzet mogelijk te maken.

Artikel 2

Het lokale niveau blijft het uitgangspunt van de bestuurlijke taakverdeling. Dit blijkt uit artikel 2, waar in algemene bewoordingen de primaire verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid bij het college van burgemeester en

wethouders wordt gelegd. Explicitering van deze brede verantwoordelijkheden op lokaal niveau is nodig om onderdelen daarvan te kunnen overdragen aan het openbaar lichaam veiligheidsregio, dat de gemeenten op basis van artikel 8 moeten instellen. Deze systematiek ligt ook ten grondslag aan de Brandweerwet 1985 en de Wrzo.

Artikel 3

Eerste lid, onder a

Het eerste lid komt overeen met artikel 1, vierde lid, van de Brandweerwet 1985.

Met de begrippen voorkomen en beperken wordt onder meer bedoeld op de zorg van het college van burgemeester en wethouders om bij de in specifieke wetgeving geregelde verlening van vergunningen en de handhaving van de naleving ervan aspecten van brandveiligheid en brandpreventie mee te wegen. Bij specifieke wetgeving moet worden gedacht aan de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Woningwet.

Eerste lid, onder b

Bij de hier genoemde taken valt te denken aan technische hulpverlening, bijvoorbeeld het bevrijden van inzittenden uit een auto na een ongeval en het redden van dieren.

Tweede lid

De verplichting voor de gemeenteraad om een brandbeveiligingsverordening vast te stellen, is een voortzetting van artikel 12 Brandweerwet 1985. De omschrijving van de taak in het eerste lid, onder a, waarnaar het tweede lid verwijst komt overeen met de tekst van artikel 12 Brandweerwet 1985, met dien verstande dat de woorden «voor zover daarin niet bij of krachtens de Woningwet of enige andere wet is voorzien» niet zijn overgenomen, omdat zij overbodig zijn.

Derde lid

In de nota Bouwregelgeving 2002–2006 (Kamerstukken II, 2001/02, 28 325, nr. 1), die is uitgebracht in het kader van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, is aangekondigd dat «de technische brandveiligheids-voorschriften ex gemeentelijke bouw- en brandbeveiligingsverordeningen (...) landelijk (zullen) worden geüniformeerd in een algemene maatregel van bestuur met een dubbele wettelijke grondslag (Woningwet en Brandweerwet 1985); in die amvb zullen tevens zoveel mogelijk de voorschriften worden geïntegreerd, die thans in de milieu-regelgeving zijn opgenomen over brandveilig gebruik».

De Woningwet bevat in artikel 8, achtste lid, de grondslag voor een dergelijke algemene maatregel van bestuur. De Brandweerwet 1985 heeft deze grondslag niet. Deze wordt thans in artikel 3, derde lid, van dit wetsvoorstel opgenomen. De algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 8, achtste lid, Woningwet is reeds in een vergevorderd stadium van voorbereiding en zal naar verwachting medio 2007 in werking kunnen treden. Daarin worden voorschriften gegeven voor het brandveilig gebruik van bouwwerken. Een vergelijkbare algemene maatregel van bestuur wordt op basis van het voorgestelde artikel 3, derde lid, ook mogelijk voor objecten waarvan het brandveilig gebruik niet krachtens een andere wet wordt geregeld, zoals verplaatsbare tenten en vaartuigen. Met deze algemene maatregel van bestuur zullen de gemeentelijke brandbeveiligingsvoorschriften voor deze objecten, net als het geval is met de voorschriften voor gebouwen op basis van artikel 8, achtste lid, Woningwet, worden geüniformeerd. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de aankondiging aan de Tweede Kamer, zij het dat er twee algemene maatregelen van bestuur tot stand zullen komen in plaats van één.

Artikel 4

In dit artikel zijn artikel 173 Gemeentewet en artikel 11 Wrzo samengevoegd. Het in artikel 173 Gemeentewet geregelde opperbevel van de burgemeester bij brand is een nadere uitwerking van de in artikel 172 Gemeentewet neergelegde algemene verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde. Hetzelfde geldt voor het opperbevel dat de burgemeester krachtens artikel 11 Wrzo bij rampen en zware ongevallen heeft. Het integreren van de Brandweerwet 1985, de Wrzo en de Wet ghor in dit wetsvoorstel roept de vraag op waarom het opperbevel van de burgemeester over twee wetten verdeeld zou moeten blijven: het opperbevel bij brand in de Gemeentewet en het opperbevel bij rampen in dit wetsvoorstel. Gelet op het integrale karakter van dit wetsvoorstel is ervoor gekozen beide opperbevelbevoegdheden in dit wetsvoorstel samen te brengen. Dat is vervolgens aanleiding geweest om te bezien of beide bevoegdheden in een artikel kunnen worden geïntegreerd, zodat er één opperbevelbevoegdheid is bij het daadwerkelijk optreden. Dat heeft geleid tot het voorgestelde artikel 4, waarbij artikel 173 Gemeentewet als uitgangspunt heeft gediend.

De integratie van beide opperbevelbevoegdheden in een artikel heeft allereerst tot gevolg dat de zogeheten lichte bevelsbevoegdheid die in het tweede lid van artikel 173 Gemeentewet is geregeld, in artikel 4 ook betrekking heeft op rampen. Met de term lichte bevelsbevoegdheid wordt het onderscheid aangeduid met de bevoegdheid op grond van artikel 175 Gemeentewet (noodbevelen). Bij bevelen op grond van de lichte bevelsbevoegdheid kan worden gedacht aan het ontruimen van gebouwen, het afsluiten van straten en het verwijderen van personen die de brandbestrijding hinderen. Het niet opvolgen van deze bevelen is strafbaar krachtens artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Een tweede gevolg van de aansluiting bij de redactie van artikel 173 Gemeentewet is dat de tweede volzin van artikel 11, eerste lid, Wrzo, waarin is bepaald dat degenen die aan de bestrijding deelnemen onder het bevel van de burgemeester staan, is vervallen. Een dergelijke toevoeging is overbodig omdat dit de kern van het opperbevel vormt. Ook de derde volzin van het eerste lid van artikel 11 Wrzo, waarin de burgemeester werd opgedragen zich te laten bijstaan door een gemeentelijke rampenstaf, is vervallen. Dit voorschrift, dat kennelijk de bedoeling heeft te verhinderen dat de burgemeester beslissingen neemt zonder bijstand van deskundigen, is overbodig.

Ten slotte zij opgemerkt dat de voorgestelde opperbevelbevoegdheid niet is verbreed tot crisissituaties waarbij andere dan OOV-bevoegdheden aan de orde zijn. In een crisis ligt de verantwoordelijkheid voor het beheersen van de crisis primair bij bestuursorganen die over de bevoegdheden beschikken om de noodzakelijke maatregelen te nemen, bijvoorbeeld bij de minister van LNV in het geval van een MKZ-crisis). Het is van groot belang dat tijdig overleg met de burgemeester plaatsvindt, zodat de implicaties van de door hem ter beheersing van de crisis noodzakelijk te nemen maatregelen, waaronder die ter handhaving van de openbare orde, onder ogen kunnen worden gezien.

Artikel 5

De daadwerkelijke uitvoering voor de meldkamer ambulancezorg en daarmee de verantwoordelijkheid voor de feitelijke inzet valt onder de verantwoordelijkheid van de rechtspersoon aan wie vergunning is verstrekt door de minister van VWS. De wijze waarop de (private) rechtspersoon uitvoering geeft aan deze taak, kan voor de minister van VWS aanleiding vormen op te treden in de sfeer van de verleende vergunning. In geval van een ramp of vrees voor het ontstaan daarvan, berust het opperbevel op grond van artikel 4 van dit wetsvoorstel bij de burgemeester. Indien het naar zijn oordeel noodzakelijk is, kan de burgemeester

op grond van artikel 5 ook aanwijzingen geven aan degene die in zijn gemeente de leiding heeft over de ambulancezorg. Het is aan de burgemeester te bepalen of de openbare orde in het geding is en of een aanwijzing nodig is. De burgemeester handelt alsdan vanuit zijn algemene verantwoordelijkheid voor de openbare orde binnen de gemeente.

Artikel 6

Dit artikel komt qua strekking overeen met artikel 11a Wrzo, dat op zijn beurt weer was overgenomen uit de Rampenwet. Aanleiding tot het opnemen van deze informatiebepalingen destijds vormde onder meer de noodzaak tot implementatie van richtlijnen van de Raad der Europese Gemeenschappen. Het betreft de volgende richtlijnen:

- Richtlijn 96/82/EG van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PbEG 1997, L 10), de zogeheten Seveso II-richtlijn, laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2003/105/EG (PbEU L345);
- Richtlijn 89/618/Euratom van de Raad der Europese Gemeenschappen van 27 november 1989 (PbEG 1989, L 358) betreffende de informatie van de bevolking over de bij stralingsgevaar toepasselijke maatregelen ter bescherming van de gezondheid en voor de alsdan te volgen gedragslijn;
- Richtlijn 90/219/EEG van de Raad der Europese Gemeenschappen van 23 april 1990 (PbEG 1990, L 117) inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen, laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 98/81/EG (PbEG L 330).

Ten tijde van een crisissituatie, waarin een vakminister bevoegd is voor de bestrijding van deze crisis, is de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de informatievoorziening, inclusief de informatie over de gedragslijn, belegd bij de desbetreffende vakminister(s). Vervolgens is er sprake van wederzijdse afstemming tussen de vakminister(s) en de burgemeester (of voorzitter van de veiligheidsregio bij een bovenlokale crisis).

Bij deze uitwisseling stemt de vakminister de informatie over de te nemen maatregelen en de gedragslijn, waarvoor zij verantwoordelijkheid draagt, af met de informatie die door de burgemeester (of voorzitter van de veiligheidsregio bij een bovenlokale crisis) wordt verstrekt over die aspecten van het beleid ter beheersing van de crisis waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen.

De verplichting van de burgemeester betekent vanzelfsprekend niet dat niet ook door of namens een vakminister relevante sectorspecifieke informatie aan de bevolking kan worden verstrekt. Ten tijde van een crisissituatie, waarin een vakminister bevoegd is voor de bestrijding van deze crisis, is de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de informatievoorziening, inclusief de informatie over de gedragslijn, belegd bij de desbetreffende vakminister(s). Vervolgens is er sprake van wederzijdse afstemming tussen de vakminister(s) en de burgemeester (of voorzitter van de veiligheidsregio bij een bovenlokale crisis).

Het derde lid regelt deze afstemming.

Artikel 7

De regio's waarin ons land verdeeld wordt, zijn te vinden in de bijlage bij dit wetsvoorstel. De indeling komt overeen met de indeling die nu geldt op grond van artikel 3, eerste lid, van de Brandweerwet 1985. Conform de wettelijke opdracht in artikel 3, tweede lid, van die wet is deze regio-indeling gelijk aan de indeling in regio's die voor de politie geldt – maar er zijn afwijkingen toegestaan. Op grond van artikel 3 van de Wet ghor is de indeling op grond van de Brandweerwet 1985 tevens de grondslag voor de zogeheten GHOR-regio's. Bestuurlijk zijn alle brandweer- en GHOR-regio's congruent, voor een tweetal regio's geldt dat er nog geen

congruentie is van de brandweer- en GHOR-regio's met de politieregio's. Deze territoriale congruentie zal echter binnen afzienbare tijd een feit zijn. Er is dan ook geen reden meer om wettelijke bepalingen te handhaven die betrekking hebben op afwijkende indelingen.

Een wijziging is altijd mogelijk; doorgaans zal deze slechts betrekking hebben op het aantal en de naam van de inliggende gemeenten, veroorzaakt door een gemeentelijke herindeling. Bij wijziging van de regiogrenzen mag verwacht worden dat de nu bereikte congruentie met de politieregio's intact blijft. Een wettelijke fixatie van de regiogrenzen gaat evenwel te ver.

Artikel 8

De gemeenschappelijke regeling die op basis van dit artikel door de gemeenten, behorende tot een van de in artikel 7 bedoelde regio's, moet worden getroffen, is een regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De veiligheidsregio's zijn derhalve, net als de huidige brandweerregio's en de huidige geneeskundige hulpverleningsregio's, een vorm van verlengd lokaal bestuur.

Bij de regeling moet een openbaar lichaam worden ingesteld. Omdat deze samenwerkingsvorm de eerste is in de voorkeursvolgorde die de Wgr in artikel 8 kent, is het niet nodig dit voorschrift vorm te geven als een afwijking van de Wgr. Op grond van artikel 8, eerste lid, tweede volzin, Wgr heeft een dergelijk openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid. Dit is onder meer van belang omdat de veiligheidsregio personeel in dienst moet kunnen hebben.

De deelnemende gemeenten dienen een openbaar lichaam, genaamd veiligheidsregio, in te stellen en daaraan de in artikel 9 opgesomde taken over te dragen.

Artikel 9

Dit artikel somt de taken op die aan het bestuur van de veiligheidsregio worden overgedragen

Onderdeel a

Het inventariseren en analyseren van risico's van branden, rampen en crises is een taak die aan de basis ligt van de taken die de veiligheidsregio uitvoert. Het beleidsplan dat de veiligheidsregio ten minste een maal in vier jaar moet vaststellen (artikel 12), is dan ook gebaseerd op een door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld risicoprofiel (artikel 13), dat gezien kan worden als een nadere uitwerking van deze in onderdeel a opgedragen taak.

Onderdeel b

Dit onderdeel bepaalt dat de veiligheidsregio de rol krijgt toebedeeld van adviseur op het terrein van de fysieke veiligheid. Deze adviesrol valt in twee delen uiteen. Allereerst is er een wettelijke adviestaak. Deze omvat alle gevallen waarin ook thans al technische advisering nodig is in het kader van vergunningverlening. De in dit onderdeel genoemde wettelijke adviestaak verwijst slechts naar bestaande adviestaken in bijzondere wetgeving (zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen en het Vuurwerkbesluit). Daarnaast kan de veiligheidsregio op grond van het beleidsplan adviezen uitbrengen over onderwerpen waarvan de veiligheidsregio het wenselijk vindt dat deze aandacht krijgen van de deelnemende gemeenten en waarbij een eenduidige en eenvormige aanpak wenselijk is. Voor een uitvoeriger beschouwing over de adviestaak van de veiligheidsregio zij verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel c

Dit onderdeel komt ten dele overeen met artikel 4, eerste lid, onder 3, van de Brandweerwet 1985 en betreft de advisering door de regio van de deelnemende gemeenten op het terrein van de brandpreventie.

Onderdeel d

Het voorbereiden op de bestrijding van branden, zware ongevallen, rampen en de beheersing van crises vraagt het gestructureerd doorlopen van een procesgang van inventarisatie en analyse van risico's, daarna de besluitvorming over het te leveren zorgniveau, vervolgens een operationele planning en het maken van afspraken tussen diensten en organisaties en tot slot de opbouw van de operationele organisatie door opleiding, instructie, oefenen en de materiële inrichting van de organisatie. Het bestuur draagt zorg voor deze procesgang, de noodzakelijke besluitvorming over sterkte en beschikbare middelen en is verantwoordelijk voor de opbouw en de instandhouding van de operationele organisatie. De neerslag daarvan is te vinden in het beleidsplan van de veiligheidsregio (artikel 12). Er wordt in dit onderdeel een onderscheid gemaakt tussen «het voorbereiden» op de bestrijding van branden en «het organiseren» van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. In het eerste geval gaat hoofdzakelijk om activiteiten die de veiligheidsregio zelf moet verrichten, terwijl in het tweede geval meestal ook activiteiten van andere betrokkenen noodzakelijk zijn.

Onderdelen e, f en g

Met «het instellen en in stand houden» van een regionale brandweer wordt tot uitdrukking gebracht dat in elke regio voorzien dient te zijn in een regionale brandweerorganisatie. De taken die deze regionale brandweerorganisatie in ieder geval dient uit te voeren zijn opgenomen in artikel 23. Met «het instellen en in stand houden» van een organisatie, belast met de geneeskundige hulpverlening (onderdeel f), wordt tot uitdrukking gebracht dat deze door het bestuur op de schaal van elke regio dient te zijn georganiseerd. Met «het voorzien in» de meldkamerfunctie (onderdeel g) wordt tot uitdrukking gebracht dat gewaarborgd moet zijn dat de regio gebruik kan maken van een goed functionerende meldkamer; die eis betekent niet noodzakelijkerwijs dat elke regio een eigen meldkamer heeft. De gekozen formulering laat ruimte voor de mogelijkheid dat meerdere regio's zijn aangesloten bij één meldkamer.

Onderdeel i

Onder informatievoorziening wordt hier verstaan het geheel aan mensen, middelen en systemen ten behoeve van het beschikbaar maken van informatie. Het betreft uitsluitend de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van in dit wetsvoorstel geregelde taken. Ingevolge artikel 20 wordt een deel van deze taak – de inrichting van een uniforme informatie- en communicatievoorziening – op interregionale schaal behartigd.

Artikel 10

Eerste lid

In het eerste lid wordt geregeld dat het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Dat is een afwijking van artikel 13, eerste lid, van de Wgr dat de gemeente ruimte laat zelf te bepalen wie zij naar het bestuur van het openbaar lichaam afvaardigt. De reden voor deze afwijking van het stelsel van de Wgr is in het algemeen deel toegelicht.

Tweede lid

Het tweede lid houdt een afwijking in van artikel 13, negende lid, van de Wgr, op grond waarvan de voorzitter door en uit het algemeen bestuur wordt aangewezen. Voor de samenwerking tussen de veiligheidsregio en de politie is het van belang dat het voorzitterschap van beide besturen door dezelfde persoon, de korpsbeheerder, wordt bekleed. Nu wettelijk is geregeld wie de korpsbeheerder is, dient deze ook voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio te zijn. Omdat de voorzitter van de veiligheidsregio niet wordt benoemd, maar de korpsbeheerder die functie qualitate qua vervult, wordt voor de schorsing en het ontslag van de voorzitter aangesloten bij artikel 23 van de Politiewet 1993. De ontslaggronden, opgenomen in de algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid van artikel 23, gelden daarmee dus ook voor het functioneren van de korpsbeheerder als voorzitter van de veiligheidsregio.

Vijfde lid

In het vijfde lid is geregeld dat het bestuur bij meerderheid van stemmen beslist. Het is dus niet mogelijk in de gemeenschappelijke regeling op te nemen dat het algemeen bestuur bij gekwalificeerde meerderheid besluit. Het laat overigens onverlet dat de gemeenschappelijke regeling kan inhouden dat een gemeente meervoudig stemrecht heeft. De voorzitter krijgt in zoverre een bijzondere positie dat zijn stem beslissend is ingeval er sprake is van het staken der stemmen. Hiervoor is gekozen om uit te sluiten dat de besluitvorming in een patstelling komt. De positie van de voorzitter krijgt dus iets meer gewicht, maar alleen als de stemmen staken.

Artikel 11

Zowel de hoofdofficier van justitie als de voorzitter van het waterschap worden voor elke vergadering van het bestuur van de veiligheidsregio uitgenodigd. Zij worden zo in staat gesteld de besluitvorming van het bestuur van de veiligheidsregio te volgen en waar nodig inbreng te leveren vanuit de belangen van de organisaties die zij vertegenwoordigen. Het staat het bestuur van een regio overigens vrij om ook andere partners uit te nodigen voor de bestuursvergadering, bijvoorbeeld bij de behandeling van onderwerpen waarbij deze partners inbreng kunnen hebben. Rondom het thema water kan hierbij gedacht worden aan de HID en de rijkshavenmeester.

Artikel 12

Eerste lid

De verplichting om ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vast te stellen, handhaaft de plancyclus die ook in de bestaande wetgeving is opgenomen. Het beleidsplan is te beschouwen als de opvolger van het regionaal beheersplan (artikel 5 Wrzo). In vergelijking met het beheersplan zijn de onderdelen van het beleidsplan enerzijds beperkter, anderzijds uitgebreider. Beperkter omdat het beheersplan uit vijf onderdelen bestaat, die nu zijn teruggebracht tot twee (de onderdelen a en d), uitgebreider omdat het beleidsplan een drietal nieuwe elementen kent. Dat betreft allereerst de plicht om door de minister van BZK vastgestelde landelijke doelstellingen (zie artikel 31), aangenomen dat die er zijn, in het beleidsplan uit te werken (onderdeel b). In de tweede plaats dient het beleidsplan een informatieparagraaf te bevatten, waarin een beschrijving wordt gegeven van de informatievoorziening binnen en tussen de diensten die in het kader van de veiligheidsregio samenwerken (onderdeel c). In de informatieparagraaf wordt op hoofdlijnen de ontwikkeling van de informatievoorziening aangegeven. Een informatieparagraaf moet aansluiten bij het algemene organisatiebeleid (d.w.z. het beleid voor de

uitvoering van de taken van de veiligheidsregio's). Juist omdat informatie-communicatietechnologie in de loop van de jaren uitgegroeid is tot een voor organisaties strategisch belangrijke component, zal het informatiebeleid in nauwe samenhang met het algemene (lange termijn) beleid van een organisatie gepland en beheerst moeten worden. De verplichting om het informatiebeleid in een informatieparagraaf in het beleidsplan op te nemen vloeit voort uit het kabinetsstandpunt op het ACIR-advies «De Vrijblijvendheid Voorbij» (zie hoofdstuk 9 van het algemeen deel van de toelichting). In de derde plaats moet in het beleidsplan worden aangegeven hoe de veiligheidsregio haar niet-wettelijke adviesfunctie (artikel 8, onderdeel b) gaat invullen. Voor een beschouwing over de adviesfunctie van de veiligheidsregio zij verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Derde lid

Afstemming van het beleidsplan met de beleidsplannen van de politieregio's (artikel 31 Politiewet 1993) is vereist vanwege de taken van de politie op het gebied van branden, rampen en crises en vanwege de verwevenheid en afhankelijkheid van de onderscheiden disciplines (gemeente, brandweerorganisatie, geneeskundige hulpverlening en politie) bij de voorbereiding op en aanpak van rampen en crises. Afstemming met het beleid van de waterschappen is wenselijk omdat de waterschappen een belangrijke partner van de veiligheidsregio zijn, hetgeen ook tot uitdrukking komt in het feit dat de voorzitter van het waterschap voor de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio wordt uitgenodigd.

Artikel 13

In artikel 3 Wrzo is de verplichting opgenomen om in het kader van de opstelling van het gemeentelijke rampenplan een risico-inventarisatie te maken. Voor het regionale beleidsplan is naast de risico-inventarisatie tevens de analyse van de risico's van belang om onder meer de operationele prestaties te kunnen bepalen. Nadat de inventarisatie van de risicovolle situaties is uitgevoerd, kan een overzicht worden opgesteld van de soorten branden, rampen en crises die in de regio zouden kunnen ontstaan. Vervolgens wordt bij de risico-analyse op basis van deze inventarisaties een inschatting gemaakt van de gevolgen zoals het aantal gewonden en slachtoffers. Samen vormen de risico-inventarisatie en de risico-analyse het risicoprofiel.

Alvorens het risicoprofiel vast te stellen vraagt het bestuur de gemeenteraden hun zienswijze kenbaar te maken. Het gaat daarbij niet alleen om een oordeel over het risicoprofiel als zodanig, maar de gemeenteraden kunnen op basis van het risicoprofiel tevens hun wensen omtrent het te voeren beleid aangeven ten behoeve van het beleidsplan.

Vierde lid

Inbreng voor het risicoprofiel is zeker nodig vanuit het regionale college van politie, omdat de politie een van de parate kernorganisaties is. Bij ambtenaren die worden betrokken bij het risicoprofiel, dient in ieder geval te worden gedacht aan de hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat, de rijkshavenmeester van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de commandant van het Regionaal Militair Commando, de directeur van de kamer van koophandel, de regionaal directeur van het Ministerie van LNV, de regionaal geneeskundig inspecteur van het Ministerie van VWS en de regionaal inspecteur van het Ministerie van VROM.

Vijfde lid

Partijen die voor gezamenlijk regionaal overleg in aanmerking komen, zijn

de crisispartners, die hiervóór in paragraaf 7.2 van het algemeen deel van de memorie zijn genoemd.

Artikel 14

Eerste lid

Het regionale crisisplan komt in de plaats van het gemeentelijke rampenplan (artikel 3 Wrzo). Het crisisplan is een operationeel plan, dat de generieke aanpak van rampen en crises in de regio beschrijft. Het crisisplan moet net als het beleidsplan ten minste een maal in de vier jaar worden vastgesteld.

Tweede lid

In het crisisplan zullen tevens de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de gemeenten beschreven worden die voortvloeien uit het crisisplan. Het betreft onder meer de noodopvang en slachtofferregistratie, taken die nu ingevolge artikel 3, vijfde lid, Wrzo in het rampenplan zijn opgenomen.

Daarnaast maken de afspraken die de veiligheidsregio met andere betrokken partijen heeft gemaakt, onderdeel uit van het crisisplan.

Artikel 15

Dit artikel komt materieel overeen met artikel 4a van de Wrzo, waarin een onderdeel van de zogeheten Seveso-richtlijn is geïmplementeerd, namelijk de verplichting om voor de onder die richtlijn vallende categorieën van inrichtingen een rampbestrijdingsplan vast te stellen waarin de te nemen maatregelen bij een ramp in de inrichting zijn opgenomen. Het crisisplan, met inbegrip van daarin opgenomen objectgebonden uitwerkingen komt daarvoor in de plaats. De in dit artikel neergelegde specifieke verplichting voor een bijzondere categorie inrichtingen is echter gehandhaafd vanwege de Europese achtergrond daarvan (zie ook het slot van paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de toelichting onder Rampbestrijdingsplannen).

Artikel 15 is met enkele andere aan de Wrzo ontleende elementen aangevuld waardoor het een zelfstandige plaats in het wetsvoorstel kan innemen. Zo wordt in het eerste lid duidelijk dat de verplichting om een rampbestrijdingsplan te maken betrekking heeft op bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën inrichtingen en luchtvaartterreinen (artikel 4a Wrzo spreekt in algemene zin van «rampen en zware ongevallen» die aangewezen kunnen worden). In het eerste lid wordt voorts, met een zinsnede ontleend aan artikel 4, tweede lid, Wrzo aangegeven wat onder een rampbestrijdingsplan wordt verstaan (een plan, waarin het geheel van bij een ramp te nemen maatregelen is opgenomen). Ten slotte is in het eerste lid bepaald welk bestuursorgaan het rampbestrijdingsplan vaststelt (het bestuur van de veiligheidsregio). Het huidige Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen en het Besluit rampbestrijdingsplannen luchtvaartterreinen, waarvoor artikel 4a, eerste lid, Wrzo de basis vormt, zullen gebaseerd worden op het eerste lid. Uit het Besluit rampbestrijdingsplannen luchtvaarterreinen blijkt dat het ook van toepassing is op door de minister van BZK in overleg met de minister van Defensie met bepaalde burgerluchtvaarterreinen gelijkgestelde militaire luchtvaarterreinen.

De Seveso II-richtlijn heeft tevens geleid tot het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo 1999), dat zijn wettelijke grondslag vindt in de Wet milieubeheer, de Wrzo, de Brandweernetwet 1985 en de Arbeidsomstandighedenwet. Het Brzo verplicht bepaalde categorieën bedrijven een veiligheidsrapport op te stellen. De informatie voor het rampbestrijdings-

plan dat opgesteld dient te worden in het kader van het Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen, is voor een groot deel te vinden in dit veiligheidsrapport.

Artikel 16

Dit artikel geeft een grondslag voor het stellen van nadere regels ten aanzien van de brandweer, de GHOR, de meldkamer en de organisatie van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening alsmede ten aanzien van de taakuitvoering en de vakbekwaamheid van de mensen die bij de brandweer, de GHOR en de meldkamer werkzaam zijn in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Ook de huidige wetgeving kent grondslagen voor het stellen van nadere regels ten aanzien van deze onderwerpen. Zo biedt artikel 14

Brandweerwet 1985 een grondslag voor het stellen van eisen over functies en rangen, eisen van aanstelling en bevordering, eisen met betrekking tot de keuring en de controle op lichamelijke en geestelijke geschiktheid en over kleding en uitrusting. De Wet ghor biedt in artikel 8 een grondslag om met het oog op een doelmatige geneeskundige hulpverlening eisen te stellen aan de GHOR. De in artikel 16 voorgestelde bepaling is algemener geformuleerd en tevens verbreed. De verbreding betreft enerzijds de toevoeging van de meldkamer (naast de brandweer en de GHOR) anderzijds de toevoeging van de organisatie van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening daarbij.

Bij de algemene maatregel van bestuur kunnen eisen worden gesteld aan de feitelijke bestrijding van een ramp of crisis. Het gaat hierbij om de prestaties waaraan de taakuitvoering van een veiligheidsregio ten minste moet voldoen, zoals de processen van melding en opschaling, leiding en coördinatie en operationeel informatiemanagement. Het gaat onder meer om het beschikbaar hebben van bepaalde functionarissen, het tijdsbestek waarbinnen deze functionarissen ter plaatse zijn, het aantal meldingen dat een meldkamer binnen een bepaalde tijd moet kunnen verwerken of het tempo en de structuur van de opschaling.

Bij het stellen van eisen aan de prestaties van de meldkamer moet worden gedacht aan het hanteren van bepaalde procedures, de wijze van samenwerking, de snelheid van opschalen. Het betreft dus organisatorische randvoorwaarden.

De eisen op het gebied van het personeel hebben betrekking op opleidingsniveau en geoefendheid. De eisen die worden gesteld aan het politiedeel van de meldkamer vinden hun grondslag in de Politiewet 1993. Voor zover deze nadere regels mede betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel op overige taken ten dienste van de justitie, worden deze gezamenlijk met de minister van Justitie voorbereid.

Van belang is nog op te merken dat het huidige artikel 14, tweede lid, Brandweerwet 1985 erin voorziet dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven over de wijze waarop met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheidspersoneel overleg wordt gepleegd over het ontwerp van een maatregel, vast te stellen krachtens het eerste lid. Deze regels zijn vastgelegd in het Besluit overleg brandweerpersoneel. In verband met een afzonderlijke wijziging van de Brandweerwet 1985 die onder meer artikel 14 raakt, is er in dit wetsvoorstel van afgezien aan artikel 16 een bepaling toe te voegen waarin de in artikel 14, tweede lid, van de Brandweerwet 1985 geregelde overlegverplichting ten aanzien van in het eerste lid van dat artikel genoemde onderwerpen is geregeld. Daarin zal worden voorzien bij de overgangs- en invoeringswetgeving.

Artikel 17

Het bestuur van de veiligheidsregio en het regionale college van politie maken afspraken in de vorm van een convenant met de minister van BZK dan wel de minister van Defensie. De onderwerpen die in ieder geval in het convenant opgenomen moeten worden hebben betrekking op de in het tweede lid genoemde taken. Dat zijn de taken bij de uitvoering waarvan de veiligheidsregio en de politieregio nauw zullen moeten samenwerken. In artikel 29, vijfde lid, worden in aanvulling op de in het tweede lid genoemde onderwerpen nog onderwerpen met betrekking tot de meldkamer genoemd waarover de partijen eveneens afspraken moeten maken. Bij de totstandkoming van het convenant wordt rekening gehouden met de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

Artikel 18

De bevoegdheid die in dit artikel is opgenomen voor de minister van BZK om regels te geven over de samenwerking tussen veiligheidsregio's en tussen veiligheidsregio's en politieregio's komt overeen met de bevoegdheid die de minister van BZK op grond van artikel 46 Politiewet 1993 heeft om regels te stellen over de samenwerking tussen politieregio's respectievelijk tussen politieregio's en het Korps landelijke politiediensten. De in artikel 18 van dit wetsvoorstel bedoelde regels tussen veiligheidsregio's en de politie moeten ook kunnen gelden voor de luchthaven Schiphol, waar sprake van een bijzondere situatie omdat de reguliere politietaak daar wordt uitgevoerd door de Koninklijke marechaussee (artikel 6, eerste lid, onder c, Politiewet 1993). In dat geval zullen de regels in overeenstemming met de minister van Defensie worden opgesteld. De regels worden gezamenlijk met de minister van Justitie gesteld indien deze mede betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel op overige taken ten dienste van de justitie.

Artikel 19

In dit artikel is een bevoegdheid voor de minister van BZK opgenomen die vergelijkbaar is met de bevoegdheid die hij heeft ingevolge artikel 48 van de Politiewet 1993. Doordat in beide wetten een gelijklopende bevoegdheid voor de minister van BZK is opgenomen om regels te geven over de informatie- en communicatievoorzieningen en het gebruik daarvan, kan hij ervoor zorgen dat de ontwikkelingen binnen de organisaties die onder de Politiewet 1993 en dit wetsvoorstel vallen, met elkaar in de pas lopen. De minister van BZK kan met gebruikmaking van deze bevoegdheid, aanvullend op hetgeen in het kader van de gemeenschappelijke regeling voor ICT is afgesproken (zie artikel 20), inhoudelijke voorschriften vaststellen ten aanzien van de informatie- en communicatievoorzieningen. Hij kan bijvoorbeeld kaders voorschrijven waarbinnen de informatie-uitwisseling plaatsvindt, zoals het gebruik van bepaalde (uitwisselings-)standaarden, koppelvlakken en het definiëren van de informatie die uitgewisseld wordt.

Artikel 20

De artikelen 19 en 20 bevatten vergelijkbare voorzieningen als de artikelen 47, 47a en 48 van de Politiewet 1993. Waar in de artikelen 47 en 47a is gekozen voor een eigen samenwerkingsfiguur, wordt in het onderhavige wetsvoorstel gekozen voor de samenwerkingsvorm die in het publiekrechtelijk organisatierecht voorhanden is, nl. de gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het ingevolge dit artikel bij gemeenschappelijke regeling in het leven te roepen openbare lichaam heeft van rechtswege rechtspersoonlijkheid. Dit vloeit voort uit

artikel 8, eerste lid, eerste volzin, Wgr. Het aldus opgerichte samenwerkingsverband treedt op als multidisciplinaire vraagorganisatie (voor de brandweerorganisatie en de GHOR). Bij de gemeenschappelijke regeling worden de informatiebehoefte van de regio's (de «vraag naar informatie»), het vaststellen van gezamenlijke kaders, standaarden en kwaliteitseisen op het gebied van de informatie- en communicatievoorziening in kaart gebracht. De multidisciplinaire vraagorganisatie krijgt zijn input vanuit de monodisciplinaire kolommen. Dit betekent dat ook de afzonderlijke disciplines de eigen (monodisciplinaire) informatiebehoefte inzichtelijk moeten maken.

De verantwoordelijkheid en positie van de betrokken partijen kunnen het maken van gezamenlijke keuzes in de weg staan. Om bij dergelijke impasses toch voortgang te kunnen boeken, kan de minister van BZK het bestuur van het bij gemeenschappelijke regeling ingestelde openbaar lichaam aanwijzingen geven.

In artikel 17 is opgenomen dat op regionaal niveau afspraken tussen het bestuur van de veiligheidsregio en het regionale politiecollege over de informatievoorziening worden gemaakt. Verder kan het ingevolge artikel 20 ingestelde openbaar lichaam afspraken maken met Politie Nederland over de informatie-uitwisseling en de inrichting van de informatievoorziening. Concrete voorbeelden van activiteiten waarover afspraken kunnen worden gemaakt zijn het opstellen van gezamenlijke kaders voor de informatievoorziening, het vaststellen van communicatiestandaarden, het afstemmen van werkprocessen, het realiseren van uniforme aansluiting op elkaars systemen en op die van andere veiligheidspartners.

Artikel 21

Een kwaliteitssysteem is een managementsysteem met het doel de bedrijfsvoering in een organisatie, zowel in profitale non-profitorganisaties te verbeteren. Er zijn verschillende managementsystemen gangbaar waaronder het INK-model, ISO en HKZ-harmonisatiemodel.

Met het kwaliteitssysteem worden op systematische wijze de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer bewaakt, beheerst en verbeterd. Het kwaliteitssysteem is toegespitst op de disciplines brandweercare, GHOR en politie. Bij de drie hulpverleningsdiensten is het gebruik van een kwaliteitssysteem al gangbaar, bij de politie is het gebruik van een dergelijk systeem, gebaseerd op het model Nederlandse kwaliteit (INK), wettelijk verplicht. Bij de brandweercare wordt het INK-model, beschreven in het Handboek kwaliteitssysteem brandweer, in toenemende mate geïmplementeerd. Bij de GHOR is naar verwachting in 2007 ongeveer 90% van de regio's HKZ-gecertificeerd. Ook hier is de trend zichtbaar om door te groeien naar implementatie van het INK-model. De in dit artikel opgenomen grondslag voor een amvb komt na vijf jaar te vervallen (zie artikel 61).

Artikel 22

Er geldt geen vaste rapportageplicht voor de veiligheidsregio's ten aanzien van de uitvoering van hun taken. Er wordt volstaan met de mogelijkheid dat de minister de voorzitters van veiligheidsregio's informatie vraagt als hij daaraan behoefte heeft (eerste lid). Aldus blijven overbodige rapportages achterwege en worden administratieve lasten beperkt. Indien de minister van BZK landelijke doelstellingen heeft vastgesteld zullen de veiligheidsregio's wel jaarlijks moeten rapporteren over de wijze waarop zij deze doelstellingen realiseren (tweede lid). Ten aanzien van de rapportage, bedoeld in het tweede lid, kan de minister regels stellen. Dat maakt het mogelijk om een wijze van rapporteren voor te schrijven waardoor de

gegevens van de regio's met elkaar vergeleken kunnen worden. Voorts kunnen de administratieve lasten worden beperkt omdat wordt voorkomen dat onnodige informatie wordt verstrekt of aanvullende informatie moet worden gevraagd.

Indien uit de in het tweede lid bedoelde rapportage blijkt dat de regio in gebreke blijft bij de uitvoering van de landelijke doelstellingen, kan de minister de veiligheidsregio op grond van artikel 55 een aanwijzing geven.

Artikel 23

Eerste lid

De in het eerste lid omschreven taken houden geen wijziging in ten opzichte van de huidige taken van de brandweer.

Onderdeel c

Er is van afgezien het sirenenet expliciet te vermelden als middel om de bevolking te waarschuwen. Omdat de technische ontwikkelingen op dit punt volop gaande zijn – denk aan het systeem van cell broadcasting waarvan wordt onderzocht of dat het sirenestelsel kan vervangen dan wel aanvullen – is niet langer een specifieke technische alarmeringsvoorziening genoemd. Dat betekent echter niet dat het gebruik van het sirenenet niet langer is toegestaan.

Onderdeel d

Het verkennen van gevaarlijke stoffen is het maken van een inschatting van de hoeveelheid vrijgekomen gevaarlijke stof en het zo mogelijk uitvoeren van metingen en voorts het interpreteren van ongevals- en meetgegevens om de ernst, omvang en gevolgen voor het getroffen gebied vast te stellen.

Het verrichten van ontsmetting is het organiseren en waar nodig verwijderen van oppervlakkige besmetting met gevaarlijke stoffen bij mensen, dieren, goederen en infrastructuur ten einde eventuele gezondheidsschade te beperken en verdere verspreiding van de besmetting naar de omgeving te voorkomen.

Artikel 23a

Voor de uitvoering van de brandweezorg is een brandweer nodig. Krachtens artikel 8 dragen colleges van burgemeester en wethouders de brandweezorg, en de plicht tot het instellen en in stand houden van een brandweer, over aan het bestuur van de veiligheidsregio. Deze regionale brandweer zorgt, naast tal van andere zaken, ook voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en voor het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. Tot een volledig geregionaliseerde brandweer verplicht dit wetsvoorstel niet. Het wordt individuele colleges van burgemeester en wethouders toegestaan hun gemeentelijke brandweer te houden, voor enkele met name genoemde taken. Voor alle andere taken zorgt de regionale brandweer, die immers in alle gevallen wordt ingesteld. Wanneer een gemeente besluit tot het hebben van een eigen brandweer voert deze in plaats van de regionale brandweer de in artikel 23, eerste lid, aanhef en onder a en b, genoemde taken uit.

Het tweede lid ziet op de situatie dat in een regio alle gemeenten voor een gemeentelijke brandweer kiezen. Dat maakt de verplichting voor de regionale brandweer de hiervoor bedoelde taken uit te voeren, tot een loze verplichting; deze wordt in die situatie dan ook buiten toepassing verklaard.

Mocht na een aanvankelijke keuze voor gemeentelijke brandweer toch het moment aanbreken dat het college besluit tot volledige regionalisering van het eigen korps en daartoe de gemeentelijke brandweer opheft, dan

moet dat uiteraard mogelijk zijn. Het derde lid voorziet daarin, en bepaalt dat de regionale brandweer dan voortaan ook in de desbetreffende gemeente de eerder genoemde taken uitvoert. De afwijking van 23, eerste lid, zoals opgenomen in eerste lid van artikel 23a, is daarmee niet langer aan de orde.

Het vierde lid bepaalt dat over de gevolgen van besluiten om een gemeentelijke brandweer te houden respectievelijk deze op te heffen, afspraken moeten worden gemaakt. Uit de formulering blijkt dat de regio in de besluiten als zodanig geen rol speelt: de regio heeft deze te accepteren. De voorwaarden (met inbegrip van de financiële) waaronder een en ander geschiedt, worden uiteraard in belangrijke mate bepaald door de regio.

Artikel 23b

Het kan gewenst zijn dat bepaalde – bijvoorbeeld zeer specialistische – functies in de regio, en voor de gehele regio, beschikbaar zijn. Het zou dan niet efficiënter zijn indien een gemeentelijke brandweer (ook) dat specialisme in huis heeft. Daarom wordt het bestuur bevoegd gemaakt om bepaalde functies bij uitsluiting te laten vervullen door personeel dat in dienst is van de regio. Zouden besturen nalaten dergelijke functies aan te wijzen, terwijl het naar het oordeel van de minister van BZK noodzakelijk zou zijn zulks te doen, dan kan deze een voordracht doen voor een algemene maatregel van bestuur waarin functies worden aangewezen.

Artikel 23c

Het is denkbaar dat een gemeentelijke brandweer niet alle branden aankan. In dit artikel wordt geregeld hoe de burgemeester in dat geval aan extra inzet komt: dit loopt via de voorzitter, die zal proberen hetzij door middel van de regionale brandweer de ondersteuning te leveren, hetzij door zijn bestuurlijke contacten van elders bijstand te regelen.

Artikel 23d

De gemeentelijke brandweer moet aan alle eisen voldoen waar de regionale brandweer aan moet voldoen: brandweer is brandweer. Zou de gemeentelijke brandweer tekort schieten, dan volgt een aanwijzing van de minister aan het college van burgemeester en wethouders, teneinde de tekortkomingen zo spoedig mogelijk te herstellen.

Het derde lid bepaalt dat wanneer een gemeente blijvend tekort schiet, de minister kan ingrijpen, en de gemeente kan dwingen de gemeentelijke brandweer op te heffen. De taken van de gemeentelijke brandweer komen dan terecht bij de regionale brandweer. Naar verwachting zal dan ook het personeel overgaan naar de regionale brandweer.

De regio moet aan de gewijzigde situatie meewerken, maar bepaalt vanzelfsprekend in belangrijke mate de voorwaarden (met inbegrip van de financiële) waaronder een en ander geschiedt. De afspraken hieromtrent moeten schriftelijk worden vastgelegd.

Artikel 24

Dit artikel komt overeen met artikel 17 van de Brandweerwet 1985.

Eerste lid

Brandweer- en reddingsmaterieel dat in Nederland wordt gemaakt, ingevoerd of gebruikt dient te voldoen aan bepaalde eisen. Deze eisen hangen samen met het gebruik door het publiek, met name bij draagbare blustoestellen, en het gebruik door hulpverleningsdiensten. Op grond van dit artikel kunnen bij algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld

aan de veiligheid en deugdelijkheid. Ook kunnen eisen worden gesteld die harmonisatie en onderlinge uitwisseling van dergelijke materieel mogelijk maken binnen en buiten Nederland.

Het Besluit draagbare blustoestellen 1997, waarvoor artikel 17, eerste lid, Brandweerwet 1985 de basis vormt, zal worden gebaseerd op artikel 24, eerste lid.

Tweede lid

De in dit lid bedoelde kostenvergoeding wordt onder andere in rekening gebracht bij de keuring van draagbare blustoestellen voor de Nederlandse markt.

Artikel 25

Dit artikel komt overeen met artikel 13 van de Brandweerwet 1985, met dien verstande dat de bevoegdheid om bedrijven te verplichten een bedrijfsbrandweer te hebben van het college van burgemeester en wethouders verschuift naar het bestuur van de veiligheidsregio. Op grond van het eerste lid kan een inrichting die in geval van brand of ongeval bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid, worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig. Ingevolge het vierde lid wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald welke inrichtingen kunnen worden aangewezen, welke eisen inzake personeel en materieel kunnen worden gesteld en worden nadere regels gegeven betreffende de totstandkoming van een aanwijzing. Deze regels zijn vastgelegd in het Besluit bedrijfsbrandwieren.

De achtergrond van de bevoegdheid om bedrijven te verplichten een bedrijfsbrandweer in het leven te roepen, is gelegen in het feit dat er grenzen zijn aan hetgeen van de overheid op het vlak van de repressieve brandweezorg mag worden verwacht. In het geval van zeer bijzondere risico's moet degene die de risico's in het leven roept een bijdrage leveren aan de beheersing en bestrijding daarvan.

Het betreft in de regel Brzo-bedrijven die aangewezen worden als bedrijfsbrandweerplichtig. In de procedure om tot aanwijzing te komen wordt aan de hand van een bedrijfsbrandweerrapportage van het bedrijf (of het veiligheidsrapport Brzo) beoordeeld wat geloofwaardige scenario's zijn voor incidenten op het bedrijfsterrein. Op basis hiervan wordt een maatgevend scenario opgesteld dat bepaalt of er een bedrijfsbrandweer nodig is en zo ja, wat de kwaliteit en omvang moet zijn.

In artikel 25 wordt de bevoegdheid om bedrijven te verplichten een bedrijfsbrandweer te hebben aan het bestuur van de veiligheidsregio toegekend omdat de veiligheidsregio verantwoordelijk is voor de kwaliteit en capaciteit van de brandweezorg. De veiligheidsregio beschikt voorts over de specialistische kennis en de deskundigheid ten aanzien van risicovolle bedrijven. Op grond van deze overwegingen kan de veiligheidsregio het best beoordelen of aanwijzing nodig is. De bedrijfsbrandweer maakt deel uit van de repressieve brandweezorg en moet in staat zijn «de eerste klap» op te vangen.

De hoorplicht die in artikel 13, eerste lid, van de Brandweerwet 1985 is opgenomen, komt niet terug in het eerste lid van artikel 25, maar is daarmee niet vervallen. In het Besluit bedrijfsbrandwieren is namelijk de procedure geregeld die voorafgaat aan het besluit tot aanwijzing. Gelet op het karakter van de aanwijzing, wordt daarin niet volstaan met de uit de Awb voortvloeiende plicht de bestuurder of het hoofd van de inrichting in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen, maar dient deze te worden gehoord. Doordat het Besluit bedrijfsbrandwieren blijft bestaan (gebaseerd op het vierde lid van artikel 25), blijft dus ook de hoorplicht bestaan.

Vierde lid

In het Besluit bedrijfsbrandweren dat gebaseerd zal worden op dit vierde lid is sprake van een koppeling met de Wet milieubeheer. In het besluit worden de procedure en de reikwijdte van aanwijzingen geregeld. In de procedure wordt de afweging gemaakt tussen wat het bedrijf of inrichting preventief heeft geregeld aan veiligheidsvoorzieningen en wat repressief is geregeld (wat te doen als het mis gaat). De preventieve maatregelen worden door het vergunningverlenende bestuursorgaan ingevolge de Wet milieubeheer opgelegd in de milieuvergunning. Dit vergunningverlenende bestuursorgaan kan het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of een minister zijn.

Artikel 26

Eerste lid

De begrippen coördinatie en aansturing richten zich vooral op het proces van uitvoering, terwijl regie meer betrekking heeft op de voorbereiding. Coördinatie is het laten samenwerken van de diverse zorgaanbieders met de onderscheiden diensten. Sturing is waar nodig het maken van keuzes in de fase van uitvoering. Regie is het bewaken van de mate van voorbereiding van de zorginstellingen, het eventueel doen van verbetervoorstellen en de planvorming. Ten tijde van een ramp of crisis geeft de directeur GHOR sturing (operationeel leiding) aan de geneeskundige hulpverlening.

Advisering duidt op situaties waarin de GHOR bijvoorbeeld wordt betrokken bij de besluitvorming over het al of niet afgeven van vergunningen voor grote evenementen. De directeur GHOR kan daarbij adviseren over de condities waaronder het evenement kan plaatsvinden om het risico op ongevallen zo klein mogelijk te maken of het effect zo veel mogelijk te beperken.

Tweede lid

De functiebenaming «regionaal geneeskundig functionaris» die in artikel 4 van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wet ghor) wordt gebruikt, wordt vervangen door: directeur GHOR. Hij wordt, evenals de commandant van de regionale brandweer, benoemd door het bestuur van de veiligheidsregio.

De directeur GHOR maakt deel uit van de directie(s) van de in de regio gelegen GGD-organisatie(s) om zowel in de voorbereidende als in de uitvoerende fase de afstemming zo optimaal mogelijk te doen zijn. Tot het moment waarop alle GGD-regio's territoriaal congruent zullen zijn met de veiligheidsregio's kan dit wat praktische problemen oproepen. Dit probleem doet zich echter slechts een beperkte periode voor.

Artikel 27

Eerste lid

Het eerste lid komt in belangrijke mate overeen met artikel 7 van de Wet ghor. Nieuw is dat ook de zorgaanbieders in de zin van de Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG), zoals huisartsen, een taak wordt toegekend.

In het Uitvoeringsbesluit WTZi wordt nader bepaald welke instellingen onder het begrip zorginstelling vallen. In ieder geval is er een taak binnen de geneeskundige hulpverlening toebedeeld aan de organisatie die het ambulancevervoer regelt (indien de Wet ambulancezorg in werking treedt: de Regionale Ambulancevoorziening RAV), de traumacentra en ziekenhuizen. Ook zij moeten een aandeel leveren in de geneeskundige hulpverlening. Niet uit te sluiten is dat in de toekomst meer zorginstellingen en zorgaanbieders op grond van de zorgregelgeving een taak krijgen bij de geneeskundige hulpverlening.

Tweede lid

Het is de taak van de directeur GHOR om de zorginstellingen en de zorgaanbieders te betrekken bij de geneeskundige hulpverlening, als bedoeld in deze wet. Daartoe maakt de directeur onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio's afspraken met de zorginstellingen en relevante zorgaanbieders in de eigen regio. Tevens coördineert de directeur GHOR de voorbereidende activiteiten van de zorginstellingen en zorgaanbieders op de rampenbestrijding en stemt deze af met de andere hulpverleningsdiensten.

Dit artikel haakt in op hetgeen de zorginstellingen al verplicht zijn op grond van de Wet toelating zorginstellingen en de beoogde Wet ambulancezorg. Belangrijke aspecten in de voorbereiding op de taak zijn het houden van oefeningen, planvorming en het adequaat opleiden van personeel.

Derde lid

Deze bepaling dient ertoe dat het bestuur van de veiligheidsregio haar verantwoordelijkheid waar kan maken om te komen tot een verantwoord afsprakenstelsel. Daartoe is inzicht nodig in de voorbereidingsinspanning van zorginstellingen. Op basis van de informatie, die bij ziekenhuizen blijkt uit het jaardocument maatschappelijke verantwoording en het ziekenhuisopvangplan of bij de regionale ambulancevoorzieningen uit het regionaal ambulancebijstandsplan, kan het bestuur vaststellen tot welk niveau geneeskundige hulpverlening in een regio geboden kan worden.

Vierde lid

Het vierde lid is een samenvoeging van hetgeen werd bepaald in de artikelen 8 en 9 van de Wet ghor.

Aspecten van een doelmatige geneeskundige hulpverlening, waar de te stellen eisen betrekking op hebben, en verantwoorde zorg, hebben vele raakvlakken. Op basis van dit artikel zal derhalve in goed overleg met de minister van VWS een afgewogen eisenpakket tot stand worden gebracht. Met betrekking tot het eisenpakket moet worden gedacht aan de elementen waaruit een afsprakenstelsel met gezondheidsinstellingen moet bestaan en normelementen met betrekking tot ziekenhuisrampenopvangplannen.

Artikel 28

Het is mogelijk dat het bestuur van de veiligheidsregio constateert dat er geen goede afspraken kunnen worden gemaakt, of dat onvoldoende invulling wordt gegeven aan het uitvoeren daarvan. Het bestuur zal dan eerst in overleg treden met het bestuur van de zorginstelling of zorgaanbieder om uiting te geven aan zijn zorgen en proberen om aan de ongewenste situatie een einde te maken. Als dat overleg naar de mening van het bestuur niet tot het gewenste resultaat leidt, kan de voorzitter zich rechtstreeks tot de zorginstelling of zorgaanbieder wenden en een schriftelijke aanwijzing geven; het tweede lid van dit artikel geeft hem daartoe de mogelijkheid. De vergunninghouders voor ambulancevervoer worden hier niet genoemd omdat daar gelet op het bepaalde in artikel 29 inzake de meldkamer in samenhang met de Wet Ambulancevervoer een eigen regiem voor geldt.

Indien de voorzitter na een redelijke termijn geen verbeteringen constateert kan hij zich wenden tot de minister van VWS om passende maatregelen te nemen. De minister van VWS kan daartoe de Inspectie voor de gezondheidszorg, onderdeel van het Staatstoezicht op de volksgezondheid, inschakelen. De inspectie heeft eigen bevoegdheden. De minister kan ook gebruik maken van zijn bevoegdheden krachtens artikel 7, eerste lid, van de Kwaliteitswet zorginstellingen.

Artikel 29

De meldkamer is een publieke verantwoordelijkheid. De publieke borging vindt plaats door de beheersverantwoordelijkheid voor de meldkamer te leggen bij het bestuur van de veiligheidsregio. Het bestuur benoemt onder andere de directeur van de meldkamer en bepaalt de gemeenschappelijke locatie en infrastructuur. Het bestuur van de veiligheidsregio geeft in de preparatieve fase aan hoe de meldkamer zich dient voor te bereiden op ramp- of crisissituaties. Bij opschaling in geval van een ramp of crisis komt de meldkamer rechtstreeks onder aansturing van de voorzitter van de veiligheidsregio te staan.

De directeur meldkamer is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het personeel en voor de inrichting van de werkprocessen van de meldkamer. Vanuit elke sectorale verantwoordelijkheid (politie, brandweer, geneeskundige hulpverlening en ambulancezorg) kunnen eisen worden gesteld aan de kwaliteit van het personeel en aan de monodisciplinaire processen van die sectoren.

Eerste lid

In aansluiting op de taak van het bestuur om te voorzien in de meldkamerfunctie (artikel 9, onderdeel g) is in het eerste lid van dit artikel bepaald dat het om een publiekrechtelijk ingestelde meldkamer moet gaan. De meldkamer moet namelijk zijn ingesteld door het bestuur van de veiligheidsregio, of in het geval de veiligheidsregio niet zelf een meldkamer heeft ingesteld, door het bestuur van een andere veiligheidsregio. Dit wordt bedoeld met de beschikking hebben over een meldkamer. De zorg voor de instandhouding voor de meldkamer ambulancezorg, als onderdeel van de gemeenschappelijke meldkamer, is op grond van artikel 3 Wet ambulancezorg opgedragen aan een regionale ambulancevoorziening (RAV), die daarvoor een vergunning heeft verkregen door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Wet ambulancezorg beoogt een hogere ketenkwaliteit, een grotere doelmatigheid en een betere toegankelijkheid tot de zorg. Dat wordt bereikt door de ambulancezorg tot de verantwoordelijkheid van de RAV te maken. De instandhouding meldkamer ambulancezorg heeft vooral betrekking op een kwalitatief verantwoorde en doelmatige inzet van ambulances en het bieden van verantwoorde zorg. Evenzo draagt het regionale college van politie zorg voor het bepalen van de werkwijze in het politiedeel van de meldkamer ter ondersteuning van het politieproces.

Tweede lid

In het tweede lid wordt de taak van een meldkamer omschreven. Uitgangspunt daarbij is samenwerking van de disciplines in één meldkamer, ten minste op colocationniveau. Centraal in die taak staat het verwerken van acute hulpvragen die met name via de 112 centrale voor de onderscheiden hulpverleningsdiensten binnenkomen. De 112-centrale maakt dan ook onderdeel uit van de gemeenschappelijke meldkamer. Indien nodig wordt vanuit de meldkamer de gezamenlijke inzet gecoördineerd.

Derde lid

De meldkamer staat onder eenhoofdige leiding van een directeur, die door het bestuur van de veiligheidsregio na overleg met het bestuur van de RAV en het regionale college van politie wordt benoemd. Het personeel is in dienst van de onderscheiden disciplines en kan van het bestuur van de veiligheidsregio dan wel de RAV een aanstelling krijgen dat ze werken in de meldkamer. De onderscheiden partijen kunnen ook besluiten dat al het personeel onder wordt gebracht bij één rechtspersoon. Afhankelijk van de samenwerkingsconstructie dragen partijen bij aan de exploitatielasten van de meldkamer.

Om zijn verantwoordelijkheid voor de werkprocessen en samenwerking goed te kunnen invullen, heeft de directeur instemmingsrecht bij het aanstellen van het personeel van de meldkamer ambulancezorg en het politiedeel van de meldkamer. Tevens rapporteert hij periodiek aan het bestuur van de veiligheidsregio met in afschrift aan het regionale college van politie en het bestuur van de RAV over de uitvoering van de gestelde eisen en de gemaakte afspraken. Op deze manier stelt hij de besturen in staat hun verantwoordelijkheden waar te maken onder andere uit het oogpunt van kwaliteitsbewaking. Op basis van zijn rapporten kan hij wijzigingen in het personeelsbestand bewerkstelligen.

Vierde lid

Op grond van artikel 4, derde lid, Wet ambulancezorg kan het bestuur van de veiligheidsregio eisen stellen aan de RAV. De publieke borging van de meldkamer ambulancezorg door het bestuur van de veiligheidsregio kan daarmee gestalte krijgen. Daarom is er ook voor gekozen om deze bepaling in deze wet op te laten nemen met een verwijzing naar de bepaling in de Wet ambulancezorg. Om een goede samenwerking van de RAV met de politie, de geneeskundige hulpverlening en de brandweer te garanderen, hebben die eisen betrekking op de in dit lid genoemde elementen.

Vijfde lid

De meldkamer vervult een spilfunctie in de hulpverlening door de regionale hulpverleningsdiensten. Het is daarom van het grootste belang dat het bestuur van de veiligheidsregio en het regionale college voor de politie sluitende afspraken maken om de meldkamer in staat te stellen die functie goed te vervullen. Dit vijfde lid draagt de betrokken besturen daarom op om over de daar genoemde aspecten in het in artikel 17 genoemde convenant afspraken te maken.

Zesde lid

Bovenregionale samenwerking is ook op het gebied van de meldkamer mogelijk. De strekking van dit artikel is om te waarborgen dat de gemeenschappelijkheid van de meldkamer binnen een regio ook bovenregionaal blijft gehandhaafd. Het is echter wel zaak dat het bestuur van de veiligheidsregio bij het stellen van eisen bedoeld in het derde lid aangeeft dat de vergunninghouder voor ambulancezorg zich voegt in een eventuele beslissing van het bestuur om de meldkamer bovenregionaal samen te brengen. Dit kan echter niet verder gaan dan colocatie. Het kan immers zijn dat de vergunninghouders voor ambulancezorg verschillende maatschappijen zijn. Een verplichting tot integratie van meldkamerfuncties van verschillende ambulancediensten staat op gespannen voet met de vergunning die hun van de zijde van de minister van VWS is verstrekt.

Artikel 30

In een aantal regio's fungeert als coördinerend functionaris de gemeentesecretaris van een van de tot de regio behorende gemeenten. De door het bestuur van de veiligheidsregio aangewezen coördinerend functionaris is verantwoordelijk voor een goede voorbereiding van de gemeentelijke maatregelen en voorzieningen. Deze worden beschreven in het crisisplan (artikel 14). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om voorzieningen voor noodopvang en om slachtofferregistratie.

Artikel 31

Eerste lid

De minister van BZK kan op het terrein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing landelijke doelstellingen vaststellen waaraan het regionale bestuur invulling dient te geven. Te denken valt aan de prioriteit-

stelling in crisisscenario's. De wijze waarop de regio de doelstellingen realiseert, zal worden opgenomen in het beleidsplan. Onder vaststelling van doelstellingen wordt mede verstaan het aanvullen of anderszins wijzigen ervan.

Bij de formulering van de landelijke doelstellingen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de beleidscycli van de veiligheidsregio en van de politie.

Tweede lid

Gelet op het belang van vastgestelde landelijke doelstellingen, is naast toezending aan de veiligheidsregio's voorzien in toezending aan de Staten-Generaal.

Artikel 32

Regelmatig overleg met de voorzitters kan uiteraard ook zonder wettelijke bepaling gevoerd worden. Er is evenwel gekozen voor een wettelijke plicht, juist om de aansluiting te garanderen tussen het landelijke beleid en de regionale vertaling.

Het overleg zou ertoe kunnen leiden dat het vaststellen van landelijke doelstellingen niet nodig blijkt, doordat er overeenstemming bestaat over de wenselijkheid aan bepaalde aspecten meer aandacht te besteden.

Komt het toch tot vaststelling, dan kan het overleg er in ieder geval toe bijdragen dat deze vaststelling niet onverhoeds plaatsvindt.

Artikel 33

De artikelen 33 en 34 bevatten een regeling voor de bestuurlijke organisatie in geval van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De regeling voorziet erin dat de burgemeester die voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio is, in het getroffen gebied toepassing kan geven aan een aantal bevoegdheden of taken uitvoert op het terrein van de openbare orde en de rampenbestrijding. Deze bevoegdheden worden in artikel 33, eerste lid, opgesomd. Het gaat om de artikelen 4, 5 en 6 van het onderhavige wetsvoorstel, artikel 12 van de Politiewet 1993 waarin het gezag van de burgemeester over de politie is vastgelegd als zij optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, en de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet, met uitzondering van artikel 176, derde tot en met zesde lid, waarin de bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de rampenbestrijding zijn geregeld. In het van toepassing uitgezonderde artikel 176, derde tot en met zesde lid, Gemeentewet is een procedure van administratief beroep op de commissaris van de Koningin geregeld voor het geval de gemeenteraad een door de burgemeester afgekondigde noodverordening in zijn eerstvolgende vergadering niet bekrachtigt. Nu in het hier aan de orde zijnde geval de noodverordening niet wordt vastgesteld door de burgemeester van de desbetreffende gemeente, maar door de voorzitter van de veiligheidsregio, komt aan deze voorziening haar betekenis te ontvallen.

De voorzitter van de veiligheidsregio roept bij bovengemeentelijke rampen of crises een regionaal beleidsteam bijeen (tweede lid). Het RBT wordt in verband met de uitoefening van bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en de rampenbestrijding in ieder geval gevormd door de burgemeesters van de getroffen of bedreigde gemeenten en de hoofdofficier van justitie. De samenstelling van het RBT is verder afhankelijk van de situatie die zich voordoet: de voorzitter zal iedere functionaris die vanuit de eigen positie een rol heeft bij de aanpak van de ramp of crisis, uitnodigen deel te nemen. Het RBT kan zo de centrale plek worden voor overleg tussen alle betrokkenen. Besluiten worden in het RBT niet genomen. Aan het RBT als zodanig zijn geen bevoegdheden toegekend. De deelnemers die in het kader van de ontstane situatie bevoegdheden uitoefenen, maken in het RBT enerzijds melding van besluiten die zij

hebben genomen en kunnen anderzijds in het RBT sonderen of voorgenomen besluiten passen in het geheel van genomen en te nemen maatregelen. Voor de maatregelen die de voorzitter van de veiligheidsregio zelf in het getroffen gebied kan nemen op basis van de in het eerste lid genoemde bevoegdheden, geldt dat de voorzitter met burgemeesters van de getroffen gemeenten in het RBT moet overleggen, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet (vierde lid). Indien in dat overleg onverhoopt zou blijken dat een burgemeester zich niet met een door de voorzitter van de veiligheidsregio voorgestelde maatregel kan verenigen omdat die naar zijn mening het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt, kan de betrokken burgemeester daarvan schriftelijk aantekening laten maken. Het laten maken van schriftelijke aantekening heeft gevolgen voor de verantwoordingsprocedure (artikel 34).

De voorzitter van de veiligheidsregio wijst een regionaal operationeel leider aan die deelneemt aan de vergaderingen van het RBT (derde lid). Het is aan de regio om voor een vaste regionaal operationeel leider te kiezen of de keuze te laten afhangen van de aard van de omstandigheden. De regionaal operationeel leider is voorzitter van het regionaal operationeel team dat bestaat uit de leidinggevendenden van de betrokken diensten. De regionaal operationeel leider is hiërarchisch ondergeschikt aan de voorzitter van de veiligheidsregio (vijfde lid).

Artikel 34

In dit artikel is geregeld hoe verantwoording wordt afgelegd over het optreden bij een bovenlokale ramp of crisis. Uitgangspunt is dat de burgemeesters van de getroffen gemeenten verantwoording afleggen in hun eigen gemeente. Naar verwachting zal het overleg in het RBT er in de meeste gevallen toe leiden dat er overeenstemming bestaat over het te voeren beleid en de te nemen maatregelen. De formeel door de voorzitter van de veiligheidsregio genomen besluiten kunnen dan worden beschouwd als besluiten van alle in het RBT vertegenwoordigde burgemeesters. Alleen in het geval een burgemeester bezwaar heeft laten aantekenen tegen een voorgenomen besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio (artikel 33, vierde lid), ligt dit anders. Om het proces van het afleggen van verantwoording ordelijk te laten verlopen, wordt door de voorzitter van de veiligheidsregio een verslag uitgebracht van het verloop van de gebeurtenissen en over de besluiten die door hem zijn genomen (eerste lid). Dit verslag dient de voorzitter van de veiligheidsregio uit te brengen in overeenstemming met de burgemeesters die deel uitmaakten van het RBT. Het is voor het afleggen van verantwoording immers van groot belang dat alle relevante informatie wordt verschaft. In dit geval is daarnaast van belang dat de betrokken bestuurders die informatie gezamenlijk verstrekken. De raden van de betrokken gemeenten moeten dezelfde informatie krijgen. In het verslag moet worden vermeld of de burgemeesters gebruik hebben gemaakt van hun recht bezwaar aan te tekenen tegen een besluit. De voorzitter van de veiligheidsregio dient vervolgens, wederom in overeenstemming met de burgemeesters die deel uitmaakten van het RBT, schriftelijk de door de raden van de betrokken gemeenten gestelde vragen te beantwoorden. Indien de burgemeesters in het RBT hebben ingestemd met de besluiten van de voorzitter van de veiligheidsregio, kunnen zij vervolgens mondeling verantwoording afleggen over het optreden tijdens de bovenlokale ramp of crisis in hun eigen raad. In het geval een burgemeester bezwaar heeft aangetekend tegen een (voorgenomen) besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio, dient de voorzitter van de veiligheidsregio de desbetreffende gemeenteraad mondeling inlichtingen te verstrekken indien deze dat verzoekt (derde lid). Aldus is verzekerd dat de bestuurder die het besluit genomen heeft aan de raad verantwoording aflegt. Aangezien er geen institutionele relatie bestaat tussen de raad en de voorzitter van de veiligheidsregio, heeft de raad geen bevoegdheden om gevolgen te

verbinden aan een negatief oordeel over het bestreden besluit. Dat is overigens ook onwenselijk, omdat de belangen die de voorzitter van de veiligheidsregio bij een bovenlokale ramp of crisis moet afwegen het belang van de afzonderlijke gemeenten te boven gaan. Niettemin is denkbaar dat ook in dat licht bezien het bestreden besluit als onjuist moet worden beoordeeld. De minister van BZK zal zich daarover een oordeel kunnen verbinden. Met het oog daarop dienen het verslag en de beantwoording van naar aanleiding daarvan gestelde vragen, bedoeld in het eerste en tweede lid, in afschrift te worden gezonden aan de minister van BZK (vierde lid). Het proces van publieke verantwoording kan er in het uiterste geval toe leiden dat de voorzitter van de veiligheidsregio die functie en tevens die van korpsbeheerder verliest. In artikel 10 van deze wet is daartoe een ontslaggrond opgenomen.

Artikel 35

Op grond van het huidige artikel 12 Wrzo kon de commissaris van de Koningin in geval van een ramp of zwaar ongeval van meer dan plaatselijke betekenis in een of meer gemeenten of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan de burgemeesters, zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen geven over het door hen inzake de bestrijding van de ramp of het zwaar ongeval te voeren beleid.

Deze aanwijzingsbevoegdheid is in artikel 35 gehandhaafd, met dien verstande dat het de voorzitter van de veiligheidsregio is aan wie de commissaris aanwijzingen kan geven. Ingevolge de artikelen 33 en 34 is het te voeren beleid bij bovenlokale rampen en crisis in handen van de voorzitter van de veiligheidsregio en niet langer een zaak van de afzonderlijke burgemeesters. De aanwijzingsbevoegdheid is voorts verbreed tot crises. Geschrapd is dat de commissaris van Koningin bij het geven van een aanwijzing in de operationele leiding van de bestrijding kan voorzien en dat hij zich in dat geval laat bijstaan door een provinciale rampenstaf. Een dergelijke doublure in de operationele aansturing is bij de aanwezigheid van regionaal opererende diensten onwenselijk.

Artikel 36

Dit artikel komt overeen met artikel 13 van de Wrzo, met dien verstande dat de begrippen crisis en crisisbeheersing zijn toegevoegd. Het geeft de minister van BZK de bevoegdheid de commissaris van de Koningin beleidsaanwijzingen te geven in geval van een ramp of crisis of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De commissaris zal de aanwijzing van de minister moeten omzetten in aanwijzingen aan de voorzitter van de veiligheidsregio. Blijkens de wetsgeschiedenis is in dit artikel de medeverantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de rampbestrijding tot uitdrukking gebracht. Als criterium voor het geven van aanwijzingen geldt dat het algemeen belang dit dringend moet eisen. Daarbij moet worden gedacht aan zwaarwegende economische en sociale belangen, die prioriteitenstelling op landelijk niveau vergen, alsmede aan belangen die samenhangen met de noodzaak het beschikbare potentieel zo doelmatig en doeltreffend mogelijk in te zetten (Kamerstukken II 16 978, 1981, nr. 3, artikel 16, blz. 22).

De bevoegdheid van de minister van BZK in dit artikel laat de bevoegdheden van de minister van Justitie in geval van een terroristische dreiging of aanslag, zoals vastgelegd in het koninklijk besluit van 14 december 2005 (Stb. 2005, 662) onverlet.

Artikel 37

Dit artikel komt overeen met artikel 14 Wrzo, met dien verstande dat de voorzitters van de veiligheidsregio zijn toegevoegd en de burgemeesters zijn vervallen. Deze informatieplicht heeft betrekking op het uitwisselen van informatie tussen de bestuurders ten tijde van een ramp of crisis of de

dreiging daarvan. De uitwisseling van informatie is noodzakelijk omdat elk van hen op grond van de beschikbare informatie moet kunnen beoordelen of er aanleiding is gebruik te maken van de hem toekomende bevoegdheden.

Artikel 38

Eerste lid

De tekst van het eerste lid van artikel 38 is vrijwel identiek aan het huidige artikel 14a Wet rampen en zware ongevallen. De woorden «en zware ongevallen» zijn vervallen omdat zware ongevallen volgens de definitiebepalingen onder de reikwijdte van het begrip «ramp» vallen en daarom in het artikel niet (meer) nodig zijn. Het voorziet in coördinatie bij rampen op het niveau van de centrale overheid en geeft uitdrukking aan de rol van de minister van BZK als coördinerend minister op dit gebied.

De verplichting om, in geval van een ramp waaraan mogelijk een terroristische daad ten grondslag ligt, overleg te plegen met de minister van BZK heeft geen gevolgen voor de uitoefening door de minister van Justitie van zijn bevoegdheden in geval van een terroristische dreiging of aanslag, doordat deze specifieke situatie wordt bestreken door het koninklijk besluit van 14 december 2005 (Stb. 2005, 662).

Tweede lid

Het tweede lid richt zich op de rol van de centrale overheid ten tijde van crises. Uit dit artikellid blijkt dat wanneer in specifieke wetten (bijzondere) bevoegdheden aan een minister zijn toegekend in het kader van crisisbeheersing, deze minister de betreffende bevoegdheden onverkort kan uitoefenen. Op het moment dat een vakminister gebruik maakt van deze bevoegdheden, dient hij evenwel de minister van BZK terstond te informeren. Dit sluit aan bij de systematiek van de artikelen 35 en 36 waarin aan de minister van BZK en aan de commissaris der Koningin een aanwijzingsbevoegdheid is gegeven om ten tijde van een ramp of crisis aanwijzingen te geven aan de commissaris respectievelijk de voorzitter van de veiligheidsregio over het inzake de ramp of crisis te voeren beleid. Door de minister van BZK terstond over de door de vakminister te treffen maatregelen te informeren, wordt bovendien de eenheid van beleid op centraal niveau bevorderd en kan de minister van BZK zo nodig decentrale bestuursorganen (de voorzitter van de veiligheidsregio) sturen in het door hen te voeren beleid. Daarmee kan de minister – op basis van eigen bevoegdheden – het door de vakminister te voeren beleid (doen) ondersteunen en zo nodig anticiperen op het organiseren van bijstand ten behoeve van de door de burgemeester in te zetten diensten (politie, brandweer, GHOR).

Artikel 39

Dit artikel komt overeen met het op 30 maart 2007 in werking getreden artikel 6a van de Wrzo dat naar aanleiding van de Vuurwerkcramp in Enschede tot stand is gekomen. Het geeft de colleges van gedeputeerde staten de taak om een risicokaart te ontwikkelen en te beheren die via internet toegankelijk is, zodat informatie over risico's in de leefomgeving van burgers voor eenieder toegankelijk is.

Het Rijk heeft in nauwe samenwerking met provincies en gemeenten een model vervaardigd voor de provinciale risicokaarten. Op basis van dat landelijke model vervaardigen de provincies thans de eigen provinciale risicokaart. Voor het opstellen en beheren van deze kaart maken gedeputeerde staten gebruik van de gegevens afkomstig uit de risico-inventarisatie, die thans onderdeel is van het gemeentelijk rampenplan (artikel 3 Wrzo), maar die op grond van onderhavig wetsvoorstel (artikel 13; het risicoprofiel) door de veiligheidsregio zal worden vervaardigd. Op basis daarvan worden op de risicokaart de risicovolle locaties en objecten

geografisch aangegeven. De colleges van burgemeester en wethouders blijven verantwoordelijk voor de levering van deze gegevens aan gedeputeerde staten. De verschuiving van de bevoegdheid tot het maken van de risico-inventarisatie naar het bestuur van de veiligheidsregio heeft geen gevolgen voor deze leveringsplicht omdat de gegevens die nodig zijn voor de risico-inventarisatie steeds afkomstig zijn van de gemeenten. Gedeputeerde staten moeten derhalve te allen tijde kunnen terugvallen op de gemeenten.

Omdat de kaart ook de risico's van gevaarlijke stoffen weergeeft, bestaat al vanaf de ontwikkeling van het landelijk model voor de risicokaart nauwe samenwerking met het Ministerie van VROM, dat verantwoordelijk is voor het opzetten van het Register Situaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS). In verband met deze samenhang viel de inwerkingtreding van het bovengenoemde artikel 6a Wrzo samen met de wijziging van de wet milieubeheer (Stb. 2004, 265) die de grondslag vormt voor het eveneens op 30 maart 2007 in werking getreden Registratiebesluit externe veiligheid. Deze samenhang is ook de reden dat de directeur-generaal van het RIVM zorg draagt voor de levering aan gedeputeerde staten van de onder zijn verantwoordelijkheid vallende gegevens.

Bij een recente wijziging van artikel 6a (Stb. 2006, 500) is het derde lid aangevuld met de mogelijkheid nadere regels te stellen met betrekking tot de toegang tot onderdelen van de risicokaart. Het betreft hier de afweging om bepaalde, op zichzelf openbare overheidsinformatie (in casu effectafstanden), om veiligheidsredenen niet via het internet toegankelijk te maken.

Artikelen 40 tot en met 43

Deze artikelen betreffen de zogenaamde risicocommunicatie en komen overeen met de artikelen 10b, 10a en 10c van de Wrzo, met uitzondering van artikel 41, tweede lid, dat overeenkomt met 11a, derde lid, Wrzo. Onder risicocommunicatie wordt verstaan het verstrekken van informatie over risico's die een ramp of crisis kunnen veroorzaken.

Artikel 43, eerste lid, bevat in navolging van artikel 10a Wrzo de opdracht om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de verschaffing van informatie door dat bestuur aan de bevolking. Met het huidige Besluit risico's zware ongevallen 1999 is reeds uitvoering gegeven aan deze opdracht.

Het betreft in deze artikelen een tweezijdige informatiestroom: een ieder die beschikt over relevante veiligheidstechnische gegevens verschaft het bestuur van de veiligheidsregio informatie, terwijl het bestuur er op zijn beurt voor zorgt dat de bevolking informatie wordt verschaft. De verplichting tot het verstrekken van informatie aan de overheid berust op de gedachte dat zij die gegevens nodig heeft met het oog op de voorbereiding van de bestrijding van rampen en de beheersing van crises.

Met deze bepalingen worden onderdelen van een of meer EU-richtlijnen geïmplementeerd, te weten richtlijn 96/82/EG van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Pb EG 1997, L 10, de zogeheten Seveso II-richtlijn), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 2003/105/EG (PbEU L 345), richtlijn 89/618/Euratom van 27 november 1989 (PbEG 1989, L 357) betreffende de informatie van de bevolking over de bij stralingsgevaar toepasselijke maatregelen ter bescherming van de gezondheid en over de alsdan te volgen gedragslijn en ten slotte richtlijn 90/219/EEG van 23 april 1990 (PbEG 1990, L 117), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 98/81/EG (PbEG L 330) inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen. Het betreft onder meer een aantal bepalingen inzake de planvorming en de bepalingen inzake de informatieverschaffing ten

behoefte van de voorbereiding van de rampenbestrijding en bij een daadwerkelijke ramp.

De verplichting van de burgemeester betekent vanzelfsprekend niet dat niet ook door of namens en vakminister relevante sectorspecifieke informatie aan de bevolking kan worden verstrekt. Ten tijde van een crisissituatie, waarin een vakminister bevoegd is voor de bestrijding van deze crisis, is de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de informatievoorziening, inclusief de informatie over de gedragslijn, belegd bij de desbetreffende vakminister(s). Vervolgens is er sprake van wederzijdse afstemming tussen de vakminister(s) en de burgemeester (of voorzitter van de veiligheidsregio bij een bovenlokale crisis).

Bij deze uitwisseling stemt de vakminister de informatie over de te nemen maatregelen en de gedragslijn, waarvoor zij verantwoordelijkheid draagt, af met de informatie die door de burgemeester (of voorzitter van de veiligheidsregio bij een bovenlokale crisis) wordt verstrekt over die aspecten van het beleid ter beheersing van de crisis waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen.

Het vierde lid regelt deze afstemming.

Artikel 41

Dat het nuttig en nodig is dat veiligheidsregio's hun crisisplannen niet alleen met aangrenzende veiligheidsregio's afstemmen, maar ook met een aangrenzende buurstaat, is evident. De gevolgen van crises en rampen zullen zich van landsgrenzen niets aantrekken en kunnen dus ook merkbaar zijn in een buurstaat. Op basis van bilaterale verdragen met België en Duitsland zijn bijstandsafspraken gemaakt. Ten tijde van de vuurwerkcramp in Enschede is vanuit Duitsland bijstand verleend. Hoe de afstemming met buurstaten dient te verlopen, kan niet bij wet worden voorgeschreven. De buurstaten zijn immers niet aan Nederlandse wetten gebonden. Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat beide buurstaten en de verschillende Duitse deelstaten er niet dezelfde werkwijze op na houden. Het is aan het bestuur van de veiligheidsregio's die grenzen aan een buurstaat, zelf contact op te nemen met die buurstaat en afspraken te maken over de afstemming en mogelijk ook over bijstandverlening in geval van een ramp of crisis. Deze verplichting berust in een aantal gevallen bij de verantwoordelijke sectorminister, bijvoorbeeld bij het zich voordoen van dierziekten. Dit artikel regelt dat, wanneer het informeren van andere staten niet tot de verantwoordelijkheid van een andere minister behoort, de minister van BZK dat doet.

Daarnaast moet Nederland bij een ernstige noodsituatie, waarbij andere EU-lidstaten kunnen worden bedreigd of getroffen door de gevolgen van een crisis op Nederlands grondgebied, de Europese Commissie informeren. Deze verplichting vloeit voort uit de Beschikking van de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 tot vaststelling van een communautair mechanisme ter vergemakkelijking van versterkte bescherming (Beschikking 2001/1792/EG, Euratom, Pb EB2001, L297). Via dit bijstandsmechanisme kan, indien noodzakelijk, via de Europese Commissie ook aan andere EU-lidstaten om bijstand in een ramp- of crisissituatie worden gevraagd.

Het informeren van de Europese Commissie en het indienen van een verzoek om bijstand bij de Commissie geschiedt door de minister van BZK via het Nationaal Crisis Centrum (NCC).

De taak die de Nationaal coördinator terrorismebestrijding (NCTb) heeft op grond van de Instellingsregeling van 29 juni 2005 (Stcrt. 2005, 127) blijft ongemoeid door dit artikel. Dat wil zeggen dat het terrein van voor-

Artikel 42

Tweede lid

De verplichting tot het geven van informatie aan het bestuur van de veiligheidsregio vloeit voort uit het feit dat het bestuur die gegevens nodig heeft met het oog op de voorbereiding van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De in dit lid gegeven bevoegdheid tot het bevelen dat een risicovol object, dat behoort tot een bepaalde, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie inrichtingen, niet in werking wordt gesteld, is in overeenstemming met het feit dat het bestuur belast is met de voorbereiding. Met de term risicovol object wordt bedoeld op een inrichting (object) waarvan het in werking zijn veel risico's met zich mee brengt; het gaat hier om een zogenaamde Seveso-inrichtingen. Het oordeel van het bestuur is doorslaggevend bij de beoordeling of aan de informatieverplichting is voldaan. Onverminderd hetgeen in de Algemene wet bestuursrecht over de voorbereiding van besluiten is bepaald, zal dit bestuur alvorens een niet-inwerkingstelling te bevelen, overleggen met andere bestuursorganen. Het bestuur zal ook overleggen met het orgaan dat bevoegd is een vergunning krachtens de Wet milieubeheer te verlenen. Dit in verband met de nauwe relatie tussen de rampbestrijding, de voorbereiding daarop en de externe veiligheid. In dit overleg zal aan de orde kunnen komen welke gegevens in het kader van de voorbereiding op de rampenbestrijding ten aanzien van de betrokken inrichting relevant zijn en in hoeverre deze gegevens wel of niet zijn verstrekt.

Derde, vierde en vijfde lid

Met deze leden wordt afgeweken van artikel 10a Wrzo; artikel 42 wordt de nieuwe bepaling. Consequentie van artikel 10a was dat het bestuur van de veiligheidsregio niet alleen niet beschikte over bepaalde «gevoelige» informatie, maar ook niet wist wélke informatie het werd onthouden. Immers de afweging wel of geen informatie te verstrekken werd gemaakt door degene die over die informatie beschikte en gebeurde dus buiten het bestuur van de veiligheidsregio om. Om deze onwenselijke situatie te voorkomen is gekozen voor de constructie waarin de gegevens, die in het regime van de Wrzo onder de geheimhoudingsplicht vielen, niet langer kunnen worden «achtergehouden» maar aan de betrokken minister – dit zal veelal de minister van Defensie zijn – worden verstrekt. Als die minister van mening is dat het om gegevens gaat waarvan geheimhouding door het belang van de veiligheid van de staat is geboden, dan bewerkt hij deze gegevens zó dat ze onherkenbaar worden. Zo nodig overlegt hij met de minister van BZK. In onherkenbare vorm verstrekt de betrokken minister vervolgens de informatie over deze gegevens aan het bestuur van de veiligheidsregio, dat daarmee rekening kan houden bij onder meer de planvorming.

Het verschil tussen het derde en vierde lid is daarin gelegen dat bij het derde lid het initiatief tot gegevensverstrekking ligt bij de betrokken minister – hij geeft een aanwijzing tot verstrekking –, terwijl het initiatief in het vierde lid ligt bij degene die over de betreffende gegevens beschikt. Om de betrokken minister in staat te stellen alle gegevens in onderling verband te beoordelen, bepalen het derde en het vierde lid dat alle gegevens worden verstrekt en niet slechts de gegevens, waarvan geheimhouding is geboden.

Artikel 43

Dit artikel komt overeen met artikel 10c Wrzo, zij het dat het met het oog op een duidelijker redactie opnieuw is geformuleerd. Verder bevat het een afwijking van artikel 10c Wrzo in die zin dat de plicht om het publiek te

informereren van het college van burgemeester en wethouders overgaat naar het bestuur van de veiligheidsregio. De overgang van deze informatieplicht hangt samen met de verantwoordelijkheid die het bestuur van de veiligheidsregio in artikel 15 van dit wetsvoorstel krijgt om rampbestrijdingsplannen voor de krachtens dat artikel aangewezen categorieën inrichtingen vast te stellen.

Tweede lid

Dit lid verplicht het bestuur van de veiligheidsregio om de gegevens actief openbaar te maken die het van de krachtens artikel 15 aangewezen categorieën inrichtingen – de meer gevaarlijke categorie Seveso-inrichtingen – heeft ontvangen met het oog op de vaststelling van rampbestrijdingsplannen voor deze inrichtingen. De verplichting om voor deze bedrijven rampbestrijdingsplannen vast te stellen en om het publiek actief te informeren over de risico's die dergelijke inrichtingen met zich brengen, vloeit voort uit richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996, betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, de Seveso II-richtlijn. Ook het zeer beperkte uitzonderingsregime betreffende de openbaarheid dat in het tweede lid is geregeld, vloeit uit die richtlijn voort. Het betreft afwijkingen van de zogenaamde relatieve uitzonderingsgronden in artikel 10, tweede lid, Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De absolute weigeringsgronden die in artikel 10, eerste lid, Wob zijn geregeld, blijven onverkort gelden.

Derde, vierde en vijfde lid

Hierin wordt een beperkt uitzonderingsregime geregeld inzake passieve openbaarmaking van gegevens over alle Seveso-inrichtingen. Dat het hier alle Seveso-inrichtingen betreft wordt tot uitdrukking gebracht door de verwijzing naar de Seveso-richtlijn uit 1996. Artikel 42, derde lid, vormt de grondslag voor de artikelen van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 die betrekking of mede betrekking hebben op het geven van informatie over gegevens die relevant zijn voor de voorbereiding van de rampbestrijding en de crisisbeheersing. Het gaat hierbij om alle Seveso-inrichtingen, hoewel de meeste op artikel 42 gebaseerde informatieverplichtingen betrekking hebben op de meer gevaarlijke categorie. Voor wat betreft die categorie gaat het in het derde, vierde en vijfde lid om de «overige» gegevens die aan het bestuur van de veiligheidsregio zijn verstrekt. Met «overige» wordt bedoeld dat het niet gaat om de gegevens die zijn verstrekt met het oog op de vaststelling van het rampbestrijdingsplan (waarvoor, zoals hiervoor aangegeven, het eerste en tweede lid een regeling geven). Voor wat betreft de minder gevaarlijke Seveso-inrichtingen gaat het om alle veiligheidstechnische gegevens die aan het bestuur van de veiligheidsregio zijn verstrekt. Het beperkte uitzonderingsregime betreffende de openbaarheid heeft ook hier uitsluitend gevolgen voor de relatieve weigeringsgronden in de Wob.

Zesde lid

Dit regelt een beperking van het uitzonderingsregime betreffende de openbaarheid van milieu-informatie welke voortvloeit uit het verdrag van Aarhus.

Artikel 44

Anders dan de artikelen 40, 41, eerste lid, 42 en 43 heeft dit artikel betrekking op de situatie dat zich reeds een ramp heeft voorgedaan. Dit artikel regelt de informatieverstrekking aan de burgemeester als primair verantwoordelijke voor de acute rampbestrijding binnen zijn gemeente en komt overeen met het artikel 11b van de Wrzo. Met dit artikel wordt uitvoering gegeven aan richtlijn 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware

ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (de Seveso II-richtlijn) en richtlijn nr. 90/219/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 april 1990 inzake het ingeperkte gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen. Dit artikel is overigens van toepassing op elke ramp en beperkt zich dus niet tot rampen in bepaalde categorieën. Dit geldt ten dele ook voor artikel 4 van het Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen, dat nadere regels geeft over deze informatieverschaffing.

Tweede lid

De in het tweede lid genoemde verplichting om aan de burgemeester alle relevante veiligheidstechnische informatie te verschaffen waarover men beschikt, geldt niet voor zover deze informatie reeds op grond van andere voorschriften is verschaft of kan worden verkregen of de informatie ingevolge artikel 42, derde of vierde lid is verstrekt.

In dit verband zij gewezen op artikel 17.2 van de Wet milieubeheer. In dat artikel is bepaald dat van een ongewoon voorval ten gevolge waarvan nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, zo spoedig mogelijk melding moet worden gedaan aan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het verlenen van de milieuvergunning. Indien dit orgaan het college van burgemeester en wethouders is, kan deze melding worden geacht tevens aan de burgemeester te zijn gedaan. Indien echter dit orgaan gedeputeerde staten is, kan deze melding niet worden geacht ook aan de burgemeester te zijn gedaan, ondanks het feit dat artikel 17.2 gedeputeerde staten ertoe verplicht onverwijld van die melding kennis te geven aan onder meer de burgemeester.

Anders dan artikel 11b Wrzo bevat artikel 44 niet langer een bepaling ten aanzien van gegevens waarvan geheimhouding door het belang van de veiligheid van de staat is geboden. Een constructie, zoals die in artikel 42 ten aanzien van dezelfde gegevens is voorzien, is immers niet werkbaar in een situatie dat zich reeds een ramp heeft voorgedaan. Bovendien bestaat aan een dergelijke uitzonderingsclausule geen behoefte meer door de verwijzing in het tweede lid naar artikel 42, derde of vierde lid.

Artikel 45

In dit artikel wordt de bijstandsverlening geregeld. Deze is thans geregeld in de artikelen 7, 8, 9 en 10 van de Brandweerwet 1985, de artikelen 15, 16, 17 en 18 van de Wrzo en de artikelen 17 en 18 van de Wet ghor. De regeling in onderhavig wetsvoorstel bevat enkele wijzigingen in de procedure van bijstandsverlening, die hieronder worden toegelicht.

Eerste lid

Onder bijstand wordt in dit artikel verstaan ondersteuning door brandweer van de ene regio aan brandweer van de andere regio, ondersteuning door ambulancevervoer van de ene regio aan de andere, ondersteuning door rijksdiensten, ondersteuning door provinciale diensten en militaire ondersteuning. Bijstand door de politie valt buiten het bereik van dit artikel aangezien die, ook bij een ramp, zwaar ongeval of crisis, elders geregeld is.

Zoals ook al in het algemene deel van deze toelichting is uiteen gezet, verschilt de procedure van het aanvragen van bijstand ten opzichte van de in de Wrzo geregelde procedure. Als gevolg van de regionale organisatie van brandweer en GHOR verzoekt de voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio om bijstand, gevolg gevend aan een daartoe strekkend verzoek van de burgemeester.

Een tweede verschil is dat niet de commissaris van de Koningin maar de minister rechtstreeks benaderd wordt met een verzoek om bijstand. Dit verschil vloeit voort uit het feit dat commissaris van de Koningin niet langer belast is met de operationele aansturing. Wel dient de commissaris

van de bijstandsaanvraag door de voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio in kennis te worden gesteld.

Praktisch voordeel van de procedure zoals die nu is vorm gegeven, is dat de minister van BZK beschikt over het Landelijk operationeel coördinatie centrum (LOCC), dat hem kan bijstaan bij een verzoek om ondersteuning.

Derde lid

De rol van de commissaris van de Koningin bij verzoeken om bijstand van provinciale diensten is ongewijzigd. Bij de andere diensten tot wie de minister van BZK zich naar aanleiding van een verzoek om bijstand kan richten, valt te denken aan specialisten van provinciale diensten, bijvoorbeeld op het terrein van het milieu of de provinciale waterstaat. Deze mogelijkheid van een verzoek tot bijstandsverlening is thans voorzien in hoofdstuk IV van de Wrzo, artikel 9 van de Brandweerwet 1985 en de artikelen 17 en 18 van de Wet ghor.

Vierde lid

De minister van BZK krijgt met dit artikel de bevoegdheid om te bepalen dat een regio ambulancecapaciteit dient af te staan voor ambulancebijstand in het kader van geneeskundige hulpverlening in een andere veiligheidsregio. Hij zal door middel van een convenant met de ambulancesector hier nader invulling aan geven. De bedoeling is dat de minister maximaal 50% van de regionale capaciteit kan afstaan. In het convenant zullen verder zaken als opkomsttijd, aantallen, kosten, procedures op zodanige wijze worden geregeld dat de acute zorg in de aangewezen regio's, gegeven de omstandigheden, optimaal kan worden verleend.

De mogelijkheid bestaat voor een regio om gemotiveerd minder bijstand dan afgesproken te leveren. Het systeem van het ambulancebijstandsplan voorziet dan in een alternatief. Indien alle alternatieven ontoereikend blijken, waardoor uiteindelijk onvoldoende bijstand voor de hulpvragende regio wordt gerealiseerd, is het aan de minister van BZK om de afweging te maken of en zo ja, hoeveel ambulances uiteindelijk geleverd dienen te worden. Daarmee wordt de beslissing voor ambulancebijstand op een hoger bestuurlijk niveau gelegd.

Artikelen 46, 47, 48 en 49

Deze artikelen betreffen de bevoegdheden in buitengewone omstandigheden. Zij komen overeen met de artikelen 21, 22, 23 en 24 van de Wrzo, met dien verstande dat de toepassing van buitengewone bevoegdheden (artikelen 47, 48 en 49) zijn verbreed tot crisisbeheersing.

Artikel 46

Dit is de standaardbepaling voor de zogenaamde separate inwerkingstelling van de noodbevoegdheden. Deze standaardbepaling is bij de herziening van het stelsel van noodwetgeving in de jaren negentig voor alle noodwetten en noodbevoegdheden opgenomen om hun inwerkingstelling volgens een uniforme procedure te laten verlopen. Onder separate toepassing wordt verstaan toepassing buiten een in de Coördinatiewet geregelde uitzonderingstoestand. De woorden «onverminderd de artikelen 7, eerste lid, en 8, eerste lid, van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden» in de aanhef van het eerste lid brengen tot uitdrukking dat behalve de hier geregelde separate toepassing, het ook mogelijk is dat toepassing plaatsvindt in de beperkte of algemene noodtoestand volgens de regels die de Coördinatiewet daarvoor geeft.

Artikel 47

Dit artikel bevat een afwijking van de normale bevoegdheidsverdeling. De commissaris kan de voorzitter van de veiligheidsregio aanwijzingen geven inzake de bestrijding van een ramp of crisis (eerste lid).

Het tweede lid geeft de minister van BZK de mogelijkheid om de commissaris de aanwijzing te geven om van zijn aanwijzingsbevoegdheid krachtens het eerste lid gebruik te maken.

Artikel 48

Op grond van dit artikel kan de minister van BZK alle bevoegdheden die de commissaris en de voorzitter van de veiligheidsregio krachtens dit wetsvoorstel hebben, geheel of ten dele aan zich te trekken. Ook is mogelijk dat de minister de betrokken bevoegdheden niet zelf uitoefent maar daarmee een andere autoriteit belast.

Artikel 49

Dit artikel komt wat strekking betreft overeen met artikel 24 van de Wrzo. In verband met het grondwettelijk beschermd huisrecht dient van de bevoegdheid tot binnentreden in woningen niet willekeurig of lichtvaardig gebruik te worden gemaakt. Het belang waarmee het binnentreden is gediend moet opwegen tegen het belang van het beschermen van het huisrecht.

Daarnaast moet de wijze van uitoefening van de bevoegdheid tot binnentreden voldoen aan de eis van proportionaliteit. Daarbij gaat het erom dat de inbreuk op het huisrecht niet groter is dan in het concrete geval noodzakelijk. Deze voorwaarden voor het binnentreden zijn tot uitdrukking gebracht door de clause dat alleen binnentreden kan worden voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van de taak van de binnentredende ambtenaar nodig is. Hoewel de toetsing aan het redelijkheids criterium met name een rol speelt bij het binnentreden van woningen – daarbij is immers het grondwettelijk beschermd huisrecht in het geding – wordt deze toetsing in elk geval van binnentreden verplicht gesteld.

Artikel 50

Eerste lid

Deze specifieke bijdrage aan de regio vindt thans haar basis in de artikelen 5, tweede lid, Brandweerwet 1985 en 19, tweede lid, Wet ghor. Anders dan in die bepalingen is in dit wetsvoorstel bepaald dat aan de bijdrage voorwaarden kunnen worden verbonden. Daarbij wordt gedacht aan het verstrekken van beleidsinformatie en het maken van wederzijdse afspraken.

Voor de veiligheidsregio blijft de hybride financiering – door gemeenten en het rijk – gehandhaafd. De rijksbijdrage bestrijkt slechts een deel van de inkomsten van de regio en wordt overtroffen door het gemeentelijke aandeel. In het Bestuursakkoord van 4 juni 2007 is tussen het Rijk en de VNG overeengekomen dat de rijksbijdrage substantieel zal stijgen. De rijksbijdrage is bestemd voor de bekostiging van de taken van de regio, genoemd in artikel 9 van dit wetsvoorstel, anders dan de lokale brandweezorg. De bijdrage van het Rijk is additioneel op het gemeentelijk aandeel, is niet kostendekkend en niet gebonden aan afzonderlijke taken. Het huidige Besluit doeluitkeringen bestrijding rampen en zware ongevallen wordt vervangen door een nieuw bijdragebesluit, dat wordt gebaseerd op het zesde lid van artikel 50. Bij de verdeling van de beschikbare middelen zal meer dan thans rekening worden gehouden met het risico-profiel van de regio.

Tweede lid

Dit lid is, net als het derde en vierde lid, ontleend aan artikel 25 Wet

rampen en zware ongevallen (Wrzo). Artikel 25, eerste lid, van de Wrzo bepaalt dat een bijdrage uit 's Rijks kas kan worden verleend in de kosten die voor een gemeente voortvloeien uit de daadwerkelijke bestrijding van een ramp en uit de gevolgen van die bestrijding. Er dient een rechtstreekse relatie te bestaan tussen de bestrijding van de ramp en de kosten, wil van een bijdrage sprake kunnen zijn. Zo vallen kosten die gemaakt worden ter voorkoming van een ramp waarvan niet zeker is of en wanneer deze plaatsvindt, niet onder dit artikel. Wel vallen onder dit artikel de kosten die gemaakt moeten worden wanneer een bepaalde situatie is ontstaan waarvan zeker is dat deze direct tot een ramp zal leiden. Voorts zij er op gewezen dat dit artikel niet voorziet in een tegemoetkoming in alle kosten die het gevolg zijn van de ramp: het gaat slechts om de kosten die tijdens de duur van de ramp zijn gemaakt voor de bestrijding en de gevolgen van de bestrijding.

Vooralsnog zijn de kosten die voor een gemeente voortvloeien uit de kosten van crisisbeheersing, van een bijdrage uitgezonderd.

Derde en vierde lid

Deze leden komen overeen met artikel 25, tweede lid, Wrzo en artikel 11 Brandweerwet 1985. Er wordt geregeld dat voor twee situaties waarin bijstand wordt verleend, bijdragen kunnen worden toegekend: in de kosten die voor een veiligheidsregio uit het verlenen van binnenlandse bijstand voortvloeien, en aan provincies, veiligheidsregio's, gemeenten, organisaties en diensten die bijstand verlenen bij het bestrijden van rampen en crises in België of Duitsland. In het eerste geval kunnen de kosten die niet konden worden voorzien en om die reden niet in de begroting zijn opgenomen, voor een bijdrage in aanmerking komen. Het tweede geval vloeit voort uit de mogelijkheid dat de bevoegde organen van de verdragsluitende partijen ingevolge artikel 3 van de met België respectievelijk Duitsland gesloten bijstandsovereenkomsten een verzoek om bijstand doen, indien naar hun oordeel grensoverschrijdende bijstand noodzakelijk is. Uitgangspunt daarbij is dat de verdragsluitende partijen zelf de kosten dragen voor deze bijstandsverlening, het zogeheten gesloten-beurzenstelsel. Dat neemt niet weg dat de bij deze bijstandsverlening betrokken Nederlandse diensten, organisaties en instanties wel aanspraak kunnen maken op een bijdrage in de kosten. Het huidige Besluit rijksbijdragen bijstands- en bestrijdingskosten zal worden gebaseerd op het zesde lid van artikel 50.

Vijfde lid

Dit lid komt overeen met artikel 25, derde lid, van de Wrzo en regelt dat een bijdrage wordt verleend in de kosten die voortvloeien uit het opsporen en ruimen van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog. De positie van de gemeente verandert niet ten opzichte van de Wrzo. Het huidige Bijdragebesluit kosten opsporing en ruiming conventionele explosieven Tweede Wereldoorlog 2006 zal worden gebaseerd op het zesde lid van artikel 50. Het streven is er op gericht om deze specifieke uitkering over te hevelen naar het gemeentefonds.

Zesde lid

Ter bevordering van de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid is voor alle in de voorgaande leden benoemde situaties een regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur getroffen. Deze regeling zal aan dit wetsvoorstel worden aangepast.

Artikel 51

Dit artikel regelt het toezicht door de minister van BZK en de verplichtingen die de onder toezicht staande bestuursorganen hebben om de Inspectie de inlichtingen te verstrekken die zij voor het uitvoeren van haar

taken nodig heeft. De tekst van lid 1, onder a, komt overeen met artikel 19, lid 1, onder a, Brandweerwet 1985, met dien verstande dat de begrippen crisis en crisisbeheersing zijn toegevoegd ten opzichte van de omschrijving van de taken van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) in artikel 19, eerste lid, de onderdelen a en b.

Het eerste lid, onder b, is een voorzetting van artikel 19a, eerste lid, Brandweerwet 1985 en regelt dat periodiek een multidisciplinaire rapportage wordt uitgebracht over de stand van de voorbereiding op de rampenbestrijding.

In het eerste lid, onder c, is sprake van een onderzoeksplicht, tenzij de Onderzoeksraad voor veiligheid een onderzoek instelt. Overigens kan een gemeentebestuur of het bestuur van een veiligheidsregio desgewenst altijd ook zelf een onderzoek doen, onafhankelijk van de actie die de Onderzoeksraad of de IOOV onderneemt. Denkbaar is dat het een bestuur om bepaalde aspecten gaat die men zelf wil onderzoeken om lering uit te trekken.

Artikel 52

Dit artikel brengt tot uitdrukking dat de ministeriële verantwoordelijkheid ten volle geldt voor de inspectiefunctie. De minister van BZK stelt het inspectieprogramma vast (eerste lid) en stuurt het jaarverslag van de IOOV naar de Staten-Generaal (vijfde lid). Het tweede lid onderstreept de bijzondere plaats die de IOOV in de departementale organisatie heeft. De IOOV heeft rechtstreeks toegang tot de minister en behoeft voor het geven van signalen aan de minister niet de instemming van de desbetreffende beleidsafdeling(en). De toezending van een afschrift van de inspectierapporten aan de commissaris van de Koningin (derde lid) is van belang voor de uitoefening van zijn taken, zoals die ten aanzien van de uitoefening van het toezicht door de minister wanneer de commissaris daarbij wordt betrokken (zie artikel 53).

Artikel 53

Zoals in hoofdstuk 11 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven, krijgt de minister van BZK in dit wetsvoorstel de beschikking over een aanwijzingsbevoegdheid die hem de mogelijkheid biedt te interveniëren als uit rapporten van de IOOV of anderszins blijkt dat de taakuitvoering van een veiligheidsregio tekortschiet. De taken staan primair in artikel 9 opgesomd; dat betreft de overgedragen taken. Daarnaast staan overige taken verspreid in de wet. De formulering «indien de taakuitvoering door de veiligheidsregio tekortschiet» ziet in den brede op de taken van het bestuur, dus omvat mede de situatie dat de door de minister van BZK vastgestelde landelijke doelstellingen (artikel 31) onvoldoende uitwerking krijgen in het beleidsplan van een veiligheidsregio (artikel 13, tweede lid, onder b) of in de uitvoering van het beleidsplan achterblijven. De minister kan ten aanzien van de uitvoering van de landelijke doelstellingen de vinger aan de pols houden omdat de regio's hem jaarlijks moeten rapporteren over de uitvoering van de landelijke doelstellingen (artikel 22, tweede lid).

Derde lid

In het derde lid is geregeld dat de minister van BZK de commissaris van de Koningin inschakelt als blijkt, uit rapporten van de IOOV of anderszins, dat een veiligheidsregio in haar taakuitvoering zodanig tekortschiet dat de minister overweegt de veiligheidsregio een aanwijzing op grond van het eerste lid te geven.

De betrokkenheid van de commissaris houdt in dat hij zich verdiept in de feiten en omstandigheden die ten grondslag liggen aan de gebleken tekortkomingen en een aanbeveling aan de minister doet over de aanwij-

zing die aan de veiligheidsregio zou moeten worden gegeven. Het ligt in de rede dat de commissaris in overleg treedt met het bestuur van de veiligheidsregio en ook met andere betrokkenen voor zover hem dat in het concrete geval zinvol voorkomt. De formulering dat de commissaris kennisneemt van alle feiten en omstandigheden in verband met de gebleken tekortkomingen, geeft de commissaris de vrijheid om de werkwijze te hanteren die hem het meest dienstig voorkomt. De commissaris kan zich op grond van de door hem gevoerde gesprekken een oordeel vormen over de oorzaken van de tekortkomingen. Op basis van het door hem uitgevoerde onderzoek kan de commissaris gemotiveerd aangeven welke aanwijzing de minister het beste kan geven.

Aangezien de commissaris zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van een door de minister uit te oefenen bevoegdheid is in het vijfde lid bepaald dat de commissaris zijn werkzaamheden uitvoert als rijksorgaan, dat wil zeggen onder verantwoordelijkheid van de regering.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat de minister op grond van artikel 55, tweede lid, verantwoordelijk blijft voor het horen van het bestuur van de veiligheidsregio voordat de aanwijzing wordt gegeven. Het is immers de minister die de aanwijzing geeft. Het is daarom van belang dat hij zelf kennis neemt van de zienswijze van het bestuur van de veiligheidsregio voordat de aanwijzing uitgaat.

Artikel 54

Dit artikel komt overeen met artikel 20 van de Brandweerwet 1985 en regelt de bevoegdheden in het kader van het lokale nalevingstoezicht en bepaalt welke personen die bevoegdheden toekomen.

Artikel 55

Dit artikel komt overeen met artikel 21 van de Brandweerwet 1985. Het derde lid komt overeen met artikel 25b Wrzo, met dien verstande dat de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders is overgegaan naar het bestuur van de veiligheidsregio. Dit artikel vindt uitwerking in (een onderdeel van) het Besluit risico's zware ongevallen 1999.

Artikel 56

Dit artikel komt overeen met artikel 25c van de Wrzo, met dien verstande dat de bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders is overgegaan naar het bestuur van de veiligheidsregio. Ook is de formulering van het artikel aangepast aan de Algemene wet bestuursrecht (met toepassing van vuistregel 61 van de leidraad aanpassingswetgeving vierde tranche).

Artikel 57

Dit artikel komt overeen met artikel 23 van de Brandweerwet 1985, met dien verstande dat het artikel is uitgebreid met de strafbaarstelling van de op eenieder rustende informatieplicht (artikel 42, tweede lid en artikel 44, tweede lid).

Het regelt verder de strafbaarstelling van het overtreden van regels van de brandbeveiligingsverordening (artikel 3, tweede lid) en het niet naleven van de verplichtingen die het hoofd of de bestuurder van een inrichting op grond van artikel 25 heeft met betrekking tot de plicht een bedrijfsbrandweer in stand te houden en de procedure om vast te stellen of een dergelijke plicht wordt opgelegd.

Artikel 58

Dit artikel komt overeen met artikel 24 van de Brandweerwet 1985 en regelt de aanwijzing van ambtenaren van de met opsporing van de in artikel 61 strafbaar gestelde feiten.

Artikel 59

Het intrekken van de in dit artikel genoemde wetten zal leiden tot (technische) aanpassingen in wetten die naar die drie wetten verwijzen. Deze aanpassingen zullen worden opgenomen in een aanpassings- of invoeringswet. Daarbij zal ook een voorziening worden getroffen om de bepalingen die in de Brandweerwet 1985 zijn opgenomen over de kwaliteit (artikelen 14 en 15) over het Nibra (artikelen 18 a tot en met f) en over het Nbbe (artikel 18g), in deze wet op te nemen zoals deze luiden op het moment van intrekking. Verwezen zij in dit verband ook naar de laatste opmerking bij artikel 16. Tot slot zal het «omhangen» van op de genoemde wetten gebaseerde lagere regelgeving in de aanpassingswet worden geregeld.

Artikel 60

Hoewel meldkamers in beginsel gecolokeerd zijn, kan het nodig blijken dat hierop (tijdelijk) een uitzondering wordt gemaakt. Dit artikel geeft de minister van BZK de bevoegdheid te bepalen dat er (nog) geen colocation is, dan wel toe te staan dat een bestuur van een veiligheidsregio (nog) geen colocation heeft geregeld. Het is aan de minister om te bepalen hoelang deze afwijking kan voortduren. Indien de belangen van de ambulancezorg bij het verzoek om afwijking zijn betrokken, beslist de minister van BZK niet dan na overleg met de minister van VWS. Enkele regio's beschikken nog niet over een gecolokeerde meldkamer. Het Korps landelijke politiediensten heeft om begrijpelijke redenen geen gecolokeerde meldkamer met brandweer en ambulancezorg. De Koninklijke marechaussee (Kmar) vervult de reguliere politietaak op de civiele luchthavens in ons land. Daartoe beschikt de Kmar over een eigen «politie»-meldkamer. De voor de luchthavens bestaande voorzieningen voor de meldkamerfunctie, wijken (nog) af van de lijn die in dit wetsvoorstel wordt voorgestaan, zoals de colocation. Deze uitzonderingspositie is verdedigbaar, gezien de bijzondere positie van de Kmar, die niet valt onder het gezag/beheer van het regionale college van politie. Dit artikel maakt een afzonderlijke bepaling voor de Kmar overbodig.

Artikel 61

In hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven dat één algemene maatregel van bestuur (de amvb die eisen stelt aan het kwaliteitszorgsysteem) naar verwachting uitsluitend in de startfase van de veiligheidsregio's nodig zal zijn. Derhalve is in dit besluit bepaald dat de grondslag daarvoor na vijf jaar komt te vervallen – en daarmee zal ook de algemene maatregel van bestuur zelf komen te vervallen.

Artikel 62

Omdat het gewenst kan zijn onderdelen van de wet op een later tijdstip in werking te doen treden, is gekozen voor een flexibele inwerkingtredingsbepaling.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst