

Vergaderjaar 2003–2004

28 644

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

A¹

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT²

Vastgesteld: 14 november 2003

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

De leden van de **CDA**-fractie waren verheugd dat na en tengevolge van helaas spraakmakende rampen een nadere en verbeterde regelgeving van de rampenbestrijding en de voorbereiding daarvan in een wetsvoorstel is neergelegd. Zij konden zich in grote lijnen vinden in de opdrachten die de wet geeft aan de verschillende overheidslagen en in de uitwerking daarvan in de wetstekst.

Dat neemt niet weg dat een onderwerp in de voorliggende wet hen zorgen baart. Dat is de vormgeving van het toezicht op de gemeentelijke respectievelijk regionale rampenplannen. Het voorstel van wet verbreedt de taken van het provinciaal bestuur voor wat betreft het toezicht op de rampenplannen. Daarnaast is er een toetsingstaak voor de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. De ontwerp-wet zelf geeft geen inzicht in de samenloop, samenwerking of wellicht zelfs tegengestelde belangen bij dit dubbele toezicht op de gemeentelijke/regionale plannen.

De memorie van toelichting geeft weliswaar een begin van inzicht in de verschillen in toezicht door beide organen, maar geen afbakening of enige vorm van samenspel. De zinsnede in de memorie van toelichting «De provincie kan in het kader van haar toezichthoudende taak rechtstreeks in de planvorming ingrijpen, de inspectie heeft over de gehele linie van de brandweezorg en de rampenbestrijding een signalerende taak» (blz. 20 memorie van toelichting) vermag niet te overtuigen waar nu precies de bevoegdheden liggen. Dat geldt temeer daar verderop in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het landelijk toezicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding en ook de wettelijke bepalingen worden geïntensiveerd (evenals derhalve het provinciale toezicht – zie hiervoor). Daar komt nog bij dat gemeentebesturen in het kader van die intensivering met nog op zijn minst vier andere toezichthoudende rijksinspecties te maken zullen krijgen. Op blz. 25 van de memorie van toelichting is

¹ Het eerder verschenen stuk inzake dit wetsvoorstel is gedrukt onder EK nr. 307, vergaderjaar 2002–2003.

² Samenstelling: Holdijk (SGP), Schuyer (D66), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA) (plv.voorzitter), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (voorzitter), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF) en Kox (SP).

immers neergeschreven dat bij de periodieke doorlichting door de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding «ook de relevante bevindingen van andere betrokken inspecties (denk aan Inspectie voor de Gezondheidszorg, de VROM-inspectie i.o., de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat) zijn opgenomen». Is de minister niet met hen van oordeel dat de wet een exactere toedeling van toezichtstaken had moeten aangeven, om helderheid bij de toezichthouders maar zeker ook voor de gemeenten/regio's te creëren? Verdient het geen aanbeveling terzake alsnog nadere regelgeving – met daarin een concretere scheiding en verdeling van verantwoordelijkheden en waar mogelijk ook met nadere regels voor scheiding en verdeling van verantwoordelijkheden en waar mogelijk ook met nadere regels voor samenspel en overleg tussen de toezichthouders – tot stand te brengen? Daarbij zou het voorbeeld van het Besluit Ruimtelijke Ordening naast de Wet Ruimtelijke Ordening richtinggevend kunnen zijn.

In dat verband dient nog aandacht geschonken te worden aan een reactie op dit punt die de minister geeft in de nota naar aanleiding van het verslag. Op blz. 4 van die nota refereert de minister – ter verdediging van de toezichtsverdeling – aan een vergelijkbare situatie bij o.a. het ruimtelijk beleid en noemt de structuur in de aan de orde zijnde ontwerpwet daarmee overeenstemmend. De leden van de CDA-fractie daarentegen zijn van oordeel dat de vergelijking met de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening (zowel de Wet R.O. als het Besluit R.O.) niet opgaat. In laatstgenoemde wetgeving is de taakverdeling tussen provincie en inspectie exacter aangegeven, terwijl een vorm van samenspel is geboden in de provinciaal planologische commissie, waarin tevens andere rijksdiensten participeren.

De leden van de CDA-fractie deelden mee van oordeel te zijn dat de mogelijkheid van beleids- en controlecompetitie tussen provincie en inspectie met de daarmee samenhangende bureaucratische gevolgen de uitvoerbaarheid van de wet bemoeilijkt zo niet belemmert.

Rest hen dan in het toezichtskader nog de vraag wat de minister op blz. 16 van de nota bedoelt met de daar opduikende zinsnede «De minister is systeemverantwoordelijk voor de rampenbestrijding». Die stellingname wordt niet verder geadstrueerd. Betekent dat een derde daadwerkelijke toezichthouder naast provincie en inspectie? Of wellicht dat het rijk via de inspectie eerstaanwendend toezichthouder is? Kan de minister de betekenis van die stelling nader duiden in het licht van het vorenstaande?

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA** merkten op dat kwaliteitsbevordering rond rampenbestrijding door de rampen van Enschede en Volendam terecht prominent op de politieke agenda is gekomen. Deze leden waren het van harte eens met die aandacht en stemden dan ook in met de hoofdlijnen zoals neergelegd in dit wetsvoorstel.

Wel blijven er vragen over, waarover de leden van de fractie van de PvdA graag het antwoord van de regering wensen te horen.

De belangrijkste vraag die bij dit wetsvoorstel aan de orde gesteld kan en moet worden is de vraag naar een duurzame bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's en de daarmee gepaarde gaande duidelijkheid over de verantwoordelijkverdeling tussen gemeenten, provincie en rijk en de wettelijk te onderscheiden organen daarbinnen. Ook tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft deze vraag een centrale rol gespeeld. Belangwekkende adviezen zijn er over dit onderwerp uitgebracht, waaronder niet in de laatste plaats het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) «Veiligheid op niveau». Dat advies is uitgebracht in februari 2003, maar voor zover deze leden bekend, nog niet voorzien van een reactie van de regering. De leden van de fractie van de PvdA zouden het zeer op prijs stellen wanneer het standpunt van de regering op dit advies uitgebracht werd voorafgaand aan de behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Op zijn minst zou

aangegeven kunnen worden in welke richting de beantwoording zal gaan. Is het advies van de Rob geen reden om invoering van de wet aan te houden, wat zijn de redenen die zich daartegen verzetten? Wat is de reden waarom het standpunt, in strijd met Kaderwet adviescolleges, nog niet bepaald is?

Is deze vraag niet des te meer van belang nu deze leden de afgelopen weken constateerden dat zowel de minister van Binnenlandse Zaken gedachten ontwikkeld over de organisatie van de politie en dan aan centralisatie denkt nog in deze regeerperiode, als ook de minister van VWS die voornemens presenteert over de financiering en aansturing van ambulancezorg, die op zijn minst vragen oproepen over mogelijke strijdigheid met het voorliggende wetsvoorstel. Graag zouden deze leden de visie van het kabinet willen vernemen hoe deze aangekondigde beleidsvoornemens zich verhouden met de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling zoals in dit wetsvoorstel neergelegd. Is niet een van de belangrijkste lessen die getrokken kunnen worden uit de rampen van Volendam en Enschede, op basis van de gepleegde onderzoeken, dat het van het allergrootste belang is dat er duidelijkheid bestaat over wie verantwoordelijk is voor wat? En is het mede daarom niet van het allergrootste belang dat er enige rust ontstaat en niet voortdurend weer gereorganiseerd wordt?

Deze leden deelden mee het eens te zijn met het uitgangspunt in deze wet, maar ook in het advies van de Rob, dat rampenbestrijding primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. Op gemeentelijk schaalniveau heeft de burgemeester specifieke bevoegdheden evenals het college van B en W. De rol, die de gemeenteraad speelt, dan wel zal moeten spelen is minder helder gedefinieerd in hun ogen. Zou het niet zinvol zijn om in de wet zelf (onder paragraaf 1 artikel 3 en paragraaf 4 artikel 10b) de verantwoordingsplicht van het College van B en W en van de Burgemeester aan de gemeenteraad op te nemen zoals dat wel geformuleerd is voor de verantwoordingsplicht van de minister aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (zie art. 19A en paragraaf 5 10F)?

In het memorandum dat de voorzitters van VNG en IPO in juni van dit jaar vlak voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan de leden van deze kamer hebben doen toekomen wordt de vrees uitgesproken dat er een teveel aan toezichthoudende organen gaat ontstaan. Een vrees die ook al te lezen stond in het advies van de commissie Brouwer. Naar het oordeel van de leden van de fractie van de PvdA staat het vergroten van de bestuurlijke drukte op gespannen voet met het streven van het kabinet om deregulering en ontbureaucratisering te bevorderen. Bij de leden van de fractie van de PvdA leeft dan ook de vraag waarom het Rijk zich niet eenduidig zou kunnen beperken tot het stellen van de kaders en het daadwerkelijk toezicht zou kunnen overlaten aan de organen op het provinciale niveau die daarover verslag uitbrengen aan de minister onder nader te stellen randvoorwaarden? Zou een vermindering van het toezicht uitgeoefend door de onderscheiden departementale inspecties niet voor de hand liggen mede gelet op het feit dat het huidige kabinetsbeleid zo uitdrukkelijk gericht is op deregulering? Waarom bijvoorbeeld wordt in art.4A lid E geregeld dat de minister de wijze waarop onder meer gemeenten uitvoering geven aan taken op het gebied van rampenbestrijding toetst terwijl artikel 7 en 8 onder paragraaf 3 de provincie de bevoegdheid geeft om in te grijpen en in artikel 10 de Commissaris van de Koningin een aanwijzing kan geven? Is het mogelijk om samengevat een compleet overzicht te geven welk orgaan toezicht houdt op welk onderdeel van welk ander orgaan, zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel? Bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft de minister toegezegd bereid te zijn met VNG en IPO fundamenteel van gedachten te willen wisselen over het toezicht in algemene zin. Heeft die gedachtewisseling reeds plaatsgevonden en tot een voor de behandeling van deze wet relevant resultaat geleid?

Ingezet wordt in het voorliggende wetsvoorstel op een en dezelfde regio-indeling voor brandweer, GHOR (geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen) en politie die aansluit bij de huidige politieregio's. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werd geconstateerd dat dit proces van territoriale congruentie naar tevredenheid verloopt, dat er ruimte voor maatwerk blijft en dat er nog een enkel knelpunt is in Noord-Holland en de stedendriehoek (Gelderland/Overijssel). Is nadere informatie te geven over de stand van zaken op dit moment tav de inrichting van de veiligheidsregio's en de knelpunten die er nog bestaan? In het advies van de Rob wordt gesteld dat een indeling volgens de politieregio's een oplossing voor de middellange termijn is, maar dat in de daaropvolgende jaren niet ontkomen kan worden aan samenvoeging van regio's vanwege omvang en schaal. Wordt deze opvatting van de Rob door de regering gedeeld en aan welke termijn (in jaren) zou dan gedacht moeten worden?

Is de minister met deze leden van mening dat naast het belang van duidelijkheid over de bestuurlijke inbedding rond rampenbestrijding buitengewoon veel aandacht besteed moet worden aan goede samenwerking in de praktijk tussen geheel verschillende disciplines? Zou de nadruk ook in dit wetsvoorstel niet meer moeten liggen op de uitvoering dan op de beleidsvorming? Betekent dat niet dat er wettelijke kaders vastgesteld moeten worden voor het kwaliteitssysteem? En zou meer nadruk op het oefenen in de praktijk niet een bijdrage leveren aan het hanteerbaar maken van grote verschillen in cultuur en werkwijze van de verschillende organisaties?

Is het niet zo dat het van groot belang is dat de verschillende disciplines meer naar elkaar toegroeien, tot goede samenwerking komen en waar mogelijk elkaar bijstaan? Hoe moeten deze leden in dit verband het optreden van minister Hoogervorst begrijpen, die de brandweerdiensten van Zuid-Oost Brabant verbiedt om ingezet te worden op ambulance-diensten? Volgens deze minister zijn brandweerdiensten niet gekwalificeerd om spoedeisende medische zorg te verrichten (Volkskrant dd 29 oktober 2003). Bij navraag blijkt dat de betreffende brandweerdiensten aanvullende opleiding en training volgen, waardoor de mogelijkheid om snel hulp te bieden toegenomen is. Is dat niet juist wat beoogd wordt met de kwaliteitsbevordering bij rampen en ongelukken?

Naast professionals hebben vrijwilligers in het verleden een grote rol gespeeld bij voorbereiding, bestrijding en nazorg van kleinere en grotere rampen. Ook op dit moment is de vrijwillige inzet bij politie, brandweer, rode kruis nog steeds sterk aanwezig. Te constateren valt echter dat door allerlei omstandigheden zoals ARBO wetgeving, werkgevers die niet zonder meer tijdens werktijd vrij willen geven, maar ook andere woon-werkverhoudingen en toenemende activiteiten in de vrije tijd de inzet van vrijwilligers onder druk staat. Zou het niet van belang zijn om onderzoek te verrichten naar de positie van de vrijwilligers in organisaties van politie, brandweer en geneeskundige diensten om tot een herijking van die positie te komen?

De leden van de fractie van de PvdA constateerden dat in het voorliggende wetsvoorstel een groot aantal zaken nader uitgewerkt zullen worden middels Algemene maatregelen van Bestuur. Is het mogelijk dat daarvan een overzicht gegeven wordt, waarbij eveneens aangegeven wordt in welk stadium van voorbereiding die verschillende AmvB's zijn? Deze leden waren in het bijzonder geïnteresseerd in de voortgang rond het stellen van een kader voor de kwaliteitseisen.

Deze leden vroegen tenslotte of de minister kan aangeven op welke wijze de invoering van de WKR ondersteund wordt met extra financiële bijdragen aan de partners (provincie's, gemeenten, regio's).

De leden van de **VVD**-fractie deelden mee waardering te hebben voor de meer planmatige aanpak en het multidisciplinaire in de voorbereiding en

het oefenen voor een ramp. De rampen in Enschede en Volendam hebben immers de noodzaak aangetoond van een kwaliteitsslag in de voorbereiding op de rampenbestrijding. De tekortkomingen tot nu toe blijken zowel in de voorbereiding op de rampenbestrijding, met name bestuurlijk en operationeel oefenen, als daadwerkelijke optreden bij rampen, waarbij interdisciplinaire afstemming bij herhaling in een te late fase of onvolkomen tot stand komt. Deze leden hadden een aantal opmerkingen en vragen.

Een kwaliteitszorgsysteem voor de rampenbestrijding dat gekoppeld is aan de eveneens op een wettelijke grondslag gebaseerde kwaliteitszorgsystemen van de politie, de GHOR en voor de brandweer achtten deze leden een belangrijk aspect in het werken naar een kwaliteitsverbetering. In de plancyclus echter ontbreekt deze schakel. Kan de minister aangeven hoe een kwaliteitszorgsysteem wordt bereikt? Deze leden vroegen de minister voorts nog wat meer helderheid te verschaffen omtrent de eenduidige verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de diverse plannen. Zij misten in dit wetsvoorstel aandacht voor en een aanpak van mogelijke rampen op de Noordzee en de Waddenzee en riepen hierbij de Dakotaramp in 1996 in herinnering.

Zij vroegen de minister dit aspect serieus mee te nemen bij komende wet- en regelgeving op het gebied van de rampenbestrijding.

In het kader van een beoordeling van het beleid tot vermindering van regelzucht en bureaucratie hadden deze leden bij het bestuderen van dit wetsvoorstel met enige zorg kennisgenomen van de buitengewoon complexe en omvangrijke besluitvormingsstructuur voor het vaststellen van het beheersplan en het organisatieplan, waarbij verschillende bestuursorganen op regionaal niveau en alle gemeenteraden in de regio primair betrokken zijn, terwijl vervolgens de provincie een toetsende rol heeft als ook de minister. De VNG spreekt in dit verband in haar brief van 16 oktober 2003¹ aan de vaste commissie over een systematiek die een aantal «dubbels en overlappingen» oplevert. Dit werkt bureaucrativering in de hand. Op welke manier denkt de minister dit tegen te gaan?

Deze leden hadden voorts een vraag over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's.

De Raad van het openbaar bestuur heeft in februari 2003 zijn advies «Veiligheid op niveau», een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's, uitgebracht. Aangezien zowel de bestuurlijke inbedding als de wijze van financiering van de rampenbestrijding in dit advies wordt behandeld wilden deze leden van de minister weten op welke wijze dit advies een rol speelt bij de invoering van dit wetsvoorstel. Anders gezegd, ware het niet beter dit advies bij de verdere behandeling van dit wetsvoorstel te betrekken?

Tot slot merkten deze leden op begrepen te hebben dat de minister, voor wat betreft de congruentie van de hulpverleningsregio's, ten aanzien van Schiphol gekozen heeft voor handhaving van de status-quo. Overweegt de minister eenzelfde benadering ten aanzien van de regio Steden-driehoek (Apeldoorn/Deventer/Zutphen)?

De leden van de VVD-fractie vroegen tenslotte hoe de congruentie-aanpak moet worden gezien in het licht van de recente uitspraak van de minister, dat er wat hem betreft nog vóór 2006 nationale politie zou moeten komen.

¹ Deze brief ligt ter inzage op het centraal informatiepunt onder griffie nr. 130653.

De leden van de fracties van **SP**, **D66** en **OSF** vroegen de minister de bovenvermelde brief van de VNG van zijn reactie te voorzien.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen