

# **Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding**

Overzicht Documentatie Rampenbestrijding

## **Deel C: Beheer voorbereiding rampenbestrijding**



## Inhoudsopgave

pag.nr.

### Deel C: Beheer voorbereiding rampenbestrijding

<b>1</b>	<b>Beheer en organisatie</b>	<b>C1-1</b>
1.1	Inleiding	C1-1
1.2	De beheerscyclus binnen de rampenbestrijding	C1-1
1.3	Regionale brandweer als beheerder	C1-2
1.4	Beheersactiviteiten	C1-3
1.5	Beheer en het regionaal beheersplan	C1-4
<b>2</b>	<b>Risicobeheersing en de veiligheidsketen</b>	<b>C2-1</b>
2.1	Inleiding	C2-1
2.2	De Leidraad Maatramp en de Leidraad Operationele Prestaties	C2-1
2.3	Bestuurlijke besluitvorming	C2-2
2.4	Communicatie over risico's	C2-3
<b>3</b>	<b>Planvorming</b>	<b>C3-1</b>
3.1	Inleiding	C3-1
3.2	Soorten plannen	C3-1
3.3	Besturingsplannen: beheers- en organisatieplan	C3-2
3.4	Bestrijdingsplannen: rampenplan en rampbestrijdingsplan	C3-3
	3.4.1 Rampenplan	C3-3
	3.4.2 Operationeel basisplan	C3-5
	3.4.3 Rampbestrijdingsplan	C3-5
	3.4.4 Coördinatieplannen	C3-5
3.5	Operationele plannen: draaiboeken	C3-6
3.6	Samenwerkingsregelingen	C3-6
3.7	Opleidings- en oefenplannen	C3-7
<b>4</b>	<b>Evaluatie en toezicht</b>	<b>C4-1</b>
4.1	Inleiding	C4-1
4.2	Toezietsarrangement rampenbestrijding	C4-1
4.3	Toeziicht door de provincies	C4-2
4.4	Algemene doorlichting door inspecties	C4-4
4.5	Bestuurlijk rapportagesysteem	C4-7



# I Beheer en organisatie

## I.1 Inleiding

De voorbereiding op de rampenbestrijding heeft een cyclisch karakter. Deze cyclus moet worden beheerd. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste elementen van het beheer uiteengezet. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de beheerscyclus, de organisatie van het beheer en de beheerstaken en de rol van het beheersplan bij het faciliteren van de beheerscyclus.

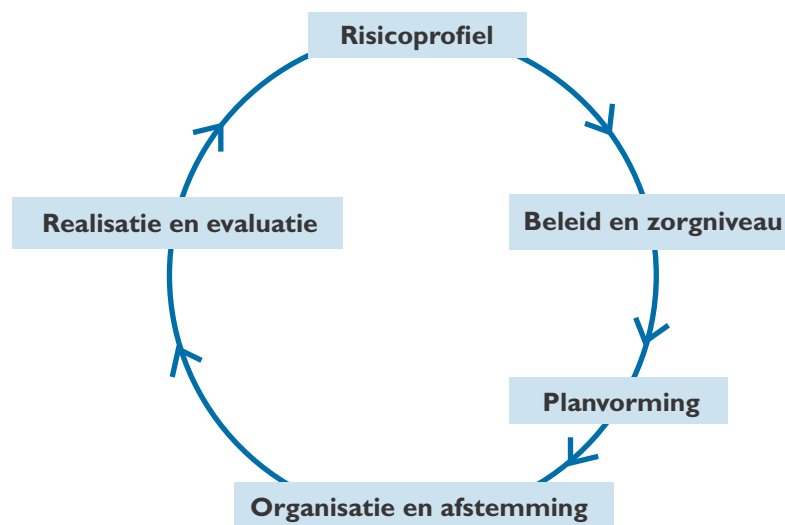
## I.2 De beheerscyclus binnen de rampenbestrijding

Systematisch karakter

Rampenbestrijding omvat de voorbereiding op, de daadwerkelijke bestrijding van en de nazorg bij rampen en zware ongevallen. In deel A van dit Handboek is aangegeven dat de rampenbestrijdingvoorbereiding een *systematisch karakter* heeft. Systematisch wil in dit verband zeggen dat het beleid, de planvorming en de organisatie van de rampenbestrijding worden gebaseerd op de aanwezige risico's en de gevolgen daarvan, en dat periodiek wordt bezien of de geleverde prestaties nog wel in overeenstemming zijn met deze risico's.

De cyclus van de voorbereiding op de rampenbestrijding kan als volgt schematisch in beeld worden gebracht:

**Figuur CI.1 Voorbereiding op de rampenbestrijding**



De basis van deze cyclus bestaat uit het inventariseren en analyseren van de aanwezige risico's. Op grond van het aldus opgestelde risicoprofiel kan vervolgens het zorgniveau bestuurlijk worden vastgesteld, alsmede het veiligheidsbeleid ter beheersing van de risico's. Beleid en zorgniveau zijn de grondslag voor de planvorming, de inrichting van de organisatie en de afstemming tussen de bij de rampenbestrijding betrokken diensten. Binnen deze organisatie kunnen de verschillende functionarissen worden opgeleid en geoefend. Via een evaluatie van de prestaties die in oefeningen en tijdens incidenten worden geleverd en van de mate waarin afspraken zijn gerealiseerd, kunnen plannen en organisatie worden bijgesteld. Het doorvoeren van de resultaten van die evaluatie en het continu actualiseren van risicoanalyses maken de cyclus rond. Idealiter wordt binnen de rampenbestrijdingsorganisatie een kwaliteitssysteem ingericht ter waarborging van het goed en steeds beter functioneren van deze cyclus.

Beheer	Deze cyclus in de voorbereiding op de rampenbestrijding kan slechts functioneren wanneer sprake is van sturing en bewaking van de voortgang. Met andere woorden: de voorbereiding op de rampenbestrijding moet worden beheerd. Onder <i>beheer</i> wordt hier verstaan het scheppen van randvoorwaarden met betrekking tot organisatie, personeel, informatie en financiën om de doelstellingen omtrent een adequate rampenbestrijding te kunnen realiseren. In plaats van beheer zou ook gesproken kunnen worden van bedrijfsvoering of management.
Beleid	Beheer moet worden onderscheiden van beleid. Het <i>beleid</i> omvat de ambities, voornemens en doelstellingen van het regionale bestuur op het terrein van de rampenbestrijding; het is de “bestuurlijke” wensenlijst. In bovenstaande figuur is het vaststellen van het beleid stap 2 in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Uiteraard hangen beleid en beheer wél nauw samen: ze beïnvloeden elkaar wederzijds. Beleidsvoornemens zullen bijvoorbeeld vrijwel altijd financiële gevolgen hebben, die vertaald moeten worden in een begroting. Bij het vaststellen van beleid zal ook altijd gekeken moeten worden naar de financiële haalbaarheid in relatie tot andere middelen.
Regionaal beheersplan	De (multi-disciplinaire) beleidsvoornemens van het regionale bestuur van de brandweer met betrekking tot de rampenbestrijding moeten op grond van de WRZO worden vastgelegd in het <i>regionale beheersplan</i> – in dit verband een wat verwarrende benaming, omdat het beheersplan feitelijk een (strategisch) meerjarenbeleidsplan is. <sup>1</sup> De wijze waarop de verschillende diensten de beleidsvoornemens zullen realiseren, moet worden verwoord in <i>organisatieplannen</i> per discipline. In hoofdstuk C3 van dit Handboek zal op deze plannen nader worden ingegaan.
Organisatieplannen	

### 1.3 Regionale brandweer als beheerder

Regie bij de regionale brandweer	De voorbereiding op de rampenbestrijding omvat een groot aantal activiteiten. De komende jaren zullen van de verschillende bestuurslagen en de parate organisaties veel inspanningen worden verwacht om de kwaliteit van de rampenbestrijding te verbeteren. Dit stelt eisen aan de wijze waarop het beheer van de uitvoering van al deze activiteiten gestalte krijgt. De verantwoordelijkheid voor een groot deel van de activiteiten in het kader van de voorbereiding op de rampenbestrijding berust bij gemeenten. Hoewel de lokale politiek-bestuurlijke inbedding van de rampenbestrijding op zichzelf niet ter discussie staat, is de afgelopen jaren een accentverschuiving zichtbaar naar zowel een intergemeentelijke of regionale als een multidisciplinaire aanpak van de voorbereiding. De “voorbereiding van de coördinatie” van de rampenbestrijding is wettelijk opgedragen aan de regionale brandweer. <sup>2</sup> Het ligt, indachtig de ontwikkeling richting de vorming van veiligheidsregio’s – alleen al vanwege redenen van capaciteit, continuïteit en kwaliteit - voor de hand om het daartoe niet te beperken, maar de <i>regie</i> over de gehele voorbereiding (ook van de gemeentelijke processen) <i>bij regionale brandweer</i> neer te leggen.
----------------------------------	--

Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden. In sommige regio’s is onder regie van de regionale brandweer op informele basis een platform opgericht van functionarissen uit gemeenten en parate diensten. Via dit platform kan kennis en informatie worden uitgewisseld, maar er kunnen ook “klussen” bij het platform worden neergelegd. Er zijn ook regio’s waar deze informele structuur niet bestaat en waar eenvoudigweg het takenpakket van de regionale brandweer uitgebreid. Of er wordt gewerkt met een dienstverleningsrelatie voor bepaalde taken tussen de regionale brandweer enerzijds en gemeenten, politie en de geneeskundige hulpverleningsregio anderzijds. In weer andere regio’s functioneert een multidisciplinair bureau voorbereiding rampenbestrijding dat organisatorisch is ondergebracht bij de regionale brandweer, maar waarvan de bemensing wordt verzorgd door gemeenten en alle parate diensten. Tot slot geldt dat een projectmatige opzet voor de verbetering van bepaalde aspecten van de voorbereiding een praktische oplossing kan zijn, waarin alle relevante organisaties kunnen worden betrokken.

<sup>1</sup> Wet rampen en zware ongevallen, artikel 5 (na wijziging door WKR), 1985.

<sup>2</sup> Brandweerwet 1985, artikel 4 (na wijziging door WKR).

Tot op heden is bij de spilfunctie van de regionale brandweer op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding minder gedacht aan een invulling die zich uitstrekt tot de voorbereiding op uitvoering van gemeentelijke processen binnen de rampbestrijding. Dit zal de komende jaren naar verwachting sterk veranderen. Regionale brandweren ontwikkelen zich samen met de regionale geneeskundige hulpverleningsorganisaties en regionale politiekorpsen tot een platform voor de intergemeentelijke beleidsafstemming op het gebied van rampenbestrijding.

#### 1.4 Beheersactiviteiten

Het beheer van de voorbereiding op de rampenbestrijding omvat een groot aantal activiteiten. Het betreft de volgende zaken.

Vaststellen risicoprofiel	<p><i>Vaststellen risicoprofiel</i></p> <p>Periodiek dient het risicoprofiel van het verzorgingsgebied te worden vastgesteld, als basis voor de rampenplannen. Om dat te kunnen doen dienen risico-inventarisaties en –analyses te worden gemaakt en op elkaar te worden afgestemd, en moeten de uitkomsten daarvan worden vastgelegd en verwerkt in de regionale risicokaart. De risico-analyse dient als start voor het bepalen van de hulp- en inzetbehoefte. Dat gebeurt met hulpmiddelen als de Leidraad Maatramp en de Leidraad Operationele Prestaties.</p>
Ontwikkelen beleid	<p><i>Ontwikkelen beleid</i></p> <p>Op basis van het risicoprofiel en de gegevens over hulp- en inzetbehoefte, dient risicobeleid te worden ontwikkeld en bestuurlijke besluitvorming plaats te vinden over het wenselijke zorgniveau. Dit dient zoals aangegeven te worden vastgelegd in het regionale beheersplan rampenbestrijding.</p>
Planvorming, opleiding en oefening	<p><i>Planvorming, opleiding en oefening</i></p> <p>Belangrijk onderdeel van de voorbereiding op de rampenbestrijding is het realiseren van een samenhangend stelsel van plannen, draaiboeken en instructies die gericht zijn op de daadwerkelijke bestuurlijke en operationele bestrijding. Het gaat daarbij om typische coördinerende plannen en regelingen (over bestuurlijke coördinatie en operationele regelingen bij bovengemeentelijke incidenten), maar ook de ontwikkeling van <i>model-plannen</i> is een belangrijke regionale taak in dat verband. Het gaat dan bijvoorbeeld om modellen voor gemeentelijke rampenplannen en rampbestrijdingsplannen. Verder worden op regioniveau plannen ontwikkeld voor specifieke ramp- en ongevalstypen (zoals wateroverlast, ongelukken met LPG-stations, en spoorwegongevallen). De diverse plannen moeten hun meerwaarde ook tijdens opleidingen en oefeningen kunnen bewijzen. Het zorgdragen voor een multidisciplinair opleiding- en oefenprogramma is dan ook een wezenlijke beheersactiviteit in het kader van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Het beleid daaromtrent wordt vastgelegd in een <i>oefenbeleidsplan</i>.</p>
Model-plannen	
Oefenbeleidsplan	
Organisatie en afstemming	<p><i>Organisatie en afstemming</i></p> <p>Wat betreft de organisatie van de rampenbestrijding is het beheer gericht op het realiseren en onderhouden van allerlei samenwerkingsregelingen tussen gemeenten, parate diensten en met andere regio's (over ondermeer poolvorming, regionale faciliteiten, opleiding en oefening). Daarnaast kan het opzetten en instandhouden van gegevenssystemen die van belang zijn voor de rampenbestrijding onderdeel zijn van het beheer. Daarbij moet worden gedacht aan gegevens over risico's, demografie, bijstand, logistiek, opschaling, bereikbaarheid, beschikbaarheid.</p>
Kwaliteitsborging	<p><i>Kwaliteitsborging</i></p> <p>Het beheer van een kwaliteitssysteem vergt in de eerste plaats het ontwikkelen en onderhouden van een regionaal overzicht van eisen die aan de rampenbestrijdingsorganisatie worden gesteld (bijvoorbeeld in de vorm van een "<i>normenboek</i>"). Daarnaast dient een kwaliteitszorgsysteem te worden opgezet en onderhouden. In een kwaliteitshandboek dienen afspraken te zijn vastgelegd over de organisatie, procedures, processen en voorzieningen voor het ten uitvoer brengen van kwaliteitszorg en de toetsing van de kwaliteit, bijvoorbeeld via periodieke audits.</p>
Normenboek	

Financiën

*Financiën*

Aan de uitvoering van de diverse taken op het gebied van de rampenbestrijding zijn voor alle betrokken organisaties – gemeenten, brandweer, politie en GHOR – kosten verbonden. Deze kosten komen voor rekening van de eigen organisaties. Daarnaast kent de rijksoverheid op grond van een *doeluitkering* specifieke bijdragen toe aan de brandweerregio's en het geneeskundige veld als aanvulling op de kosten die gemeenten in regionaal verband moeten maken voor de rampenbestrijdingsorganisatie. Deze kosten zullen moeten worden beheerd.

Doeluitkering



**1.5 Beheer en het regionaal beheersplan**

Bovengenoemde beheersactiviteiten worden bij voorkeur beschreven in een document waarin wordt aangegeven wat de activiteiten zijn en wie voor welke activiteit verantwoordelijk is. Enerzijds betreft het beheer het actueel houden van documenten, regelingen, en onderhoud van materieel en middelen. Anderzijds moet tot het beheer worden gerekend het structureel oefenen van de organisatie, werkwijze en personeel, het borgen van de kwaliteit en de (financiële) verslaglegging over verrichte activiteiten en geleverde prestaties.

Regionaal beheersplan rampenbestrijding

Het ligt voor de hand dit document onderdeel te laten zijn van *het regionaal beheersplan rampenbestrijding*, waarin de beleidsvoornemens van het regionale bestuur staan verwoord. Het hoofdstuk of de paragraaf beheer van het beheersplan bevat dan alle beheersaspecten die zijn gemoeid met de instandhouding van de rampenbestrijdingsorganisatie. Op die manier fungeert het beheersplan ook als het vliegwiel in de cyclische heroriëntatie op de risico's en de beleidsmaatregelen om deze risico's te beheersen. In hoofdstuk C3 wordt nader ingegaan op het beheersplan.

Bestuurlijke rapportage

Over het beheer van de voorbereiding dient aan het regionaal bestuur te worden gerapporteerd. Het ligt voor de hand dat deze rapportage deel uitmaakt van de wettelijk verplichte *bestuurlijke rapportage* over het realiseren van de regionale beleidsvoornemens op het gebied van de rampenbestrijding.<sup>1</sup> In hoofdstuk C4 van dit Handboek wordt daarop nader ingegaan.

<sup>1</sup> Wet rampen en zware ongevallen, artikel 10 (na wijziging door WKR), 1985.

## 2

# Risicobeheersing en de veiligheidsketen

### 2.1 Inleiding

De capaciteit en kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie houdt rekening met de aanwezige risico's van het verzorgingsgebied en het risicobeleid dat wordt gevoerd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beheersing van risico's in relatie tot de voorbereiding op de rampenbestrijding. Allereerst komen bestaande hulpmiddelen bij de analyse van risico's en de vertaling daarvan in de benodigde prestaties van de hulpverleningsdiensten aan de orde. Vervolgens worden enkele uitgangspunten beschreven voor de bestuurlijke besluitvorming over risico's en de capaciteit en kwaliteit van de daarop afgestemde rampenbestrijding. Tot slot komt de communicatie over risico's aan de orde.

### 2.2 De Leidraad Maatramp en de Leidraad Operationele Prestaties

Hoewel de samenleving hoge eisen stelt aan de kwaliteit van de rampenbestrijding, zijn er grenzen aan de prestaties die redelijkerwijs van de hulpverleningsdiensten mogen worden verwacht. Het bepalen van die grenzen is een verantwoordelijkheid van het regionale bestuur.

Risicoprofiel

Het regionale bestuur stelt vast in welke mate gemeenten, brandweer, politie en GHOR voorbereid moeten zijn op rampen die zich in hun werkgebied kunnen voordoen. Om daarover besluiten te kunnen nemen is allereerst inzicht nodig in de risico's. Het risico dat zich een ramp of een zwaar ongeval voordoet, verschilt per regio. Elke regio heeft een eigen *risicoprofiel*. Het risicoprofiel wordt opgesteld door middel van risico-inventarisaties en -analyses. Op gemeentelijk niveau is een risico-inventarisatie op grond van de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO) verplicht.<sup>1</sup> Er zijn twee hulpmiddelen beschikbaar ten behoeve van de besluitvorming naar aanleiding van deze inventarisatie: de Leidraad Maatramp en de Leidraad Operationele Prestaties,

Leidraad Maatramp

Verschillen in risicoprofiel kunnen aanleiding geven tot verschillen in de organisatie van en voorbereiding op de rampenbestrijding. Om daarover te kunnen beslissen moet duidelijk zijn wat het maximale beroep is dat gegeven de risico's op de inzet van de diverse hulpverleningsdiensten kan worden gedaan. De *Leidraad Maatramp* biedt het bestuur handvatten om dit in kaart te brengen.<sup>2</sup>

Hulpbehoefte

De Leidraad Maatramp geeft met behulp gegevens uit regionale risico-inventarisaties en -analyses een indicatie van de *hulpbehoefte* bij 18 ramptypen, uitgedrukt in termen van het aantal te verwachten aantal slachtoffers, de omvang van brandbestrijdings- en reddingsoperaties, de omvang van de politiewerkzaamheden, enzovoorts. In deel B van dit Handboek zijn de ramptypen nader uitgewerkt. Het betreft betrekkelijk grootschalige gebeurtenissen. Per ramptype worden de risico's voor de eigen regio in kaart gebracht, met als resultaat 18 regiospecifieke *maatscenario's*. Maatscenario's zijn overzichten van de aanwezige risico's per ramptype en de mogelijke effecten bij rampsituaties. Vervolgens wordt voor elk van deze maatscenario's de bijbehorende hulpbehoefte geschat voor alle mono- en multidisciplinaire processen.

Maatscenario's

“Maatramp”

De hulpbehoeften bij de 18 regionale maatscenario's kunnen worden samengevat in een regionale *“maatramp”*. Op grond van de regionale maatscenario's maakt het regionale bestuur keuzen. Zij bepaalt op welke wijze zij de organisatie van de rampenbestrijding wil afstemmen op de geïnventariseerde hulpbehoefte. Vervolgens kan met een ander hulpmiddel, de Leidraad Operationele Prestaties, een vertaalslag worden gemaakt van die hulpbehoefte naar een indicatie van de *inzetbehoefte*, in termen van het aantal politiemensen dat nodig zou zijn, het aantal brandweereenheden en ambulances, het aantal voorlichters, enzovoorts.<sup>3</sup>

Inzetbehoefte

<sup>1</sup> Wet rampen en zware ongevallen, artikel 3 (na wijziging door WKR), 1985.

<sup>2</sup> Ingenieurs/Adviesbureau SAVE en Adviesbureau Van Dijke, Leidraad Maatramp, 2000.

<sup>3</sup> AVD/ SAVE/ NIVU/ NIBRA, Leidraad Operationele Prestaties, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001.

Het doel van de Leidraad Operationele Prestaties is met schattingen aan te geven welke inzet nodig zou zijn om de hulpvraag goed te kunnen beantwoorden. Dat gebeurt door de (in principe gewenste) operationele prestaties in beeld te brengen. Met de Leidraad Operationele Prestaties kan men de hulpbehoefte vertalen in een inzetbehoefte. Dat gebeurt per hulpverleningsproces en voor elk ramptype. Op deze wijze wordt een overzicht verkregen van de regionale inzetbehoefte. Dit vormt vervolgens het vertrekpunt voor een bestuurlijk besluitvormingsproces ten aanzien van het te bieden zorgniveau. Immers, de totale zorgvraag is nu in beeld. Nu is het vervolgens aan het regiobestuur om op basis hiervan het ambitieniveau voor de rampenbestrijding te formuleren.

### 2.3 Bestuurlijke besluitvorming

Regionale beheersplan  
rampenbestrijding

Na toepassing van genoemde leidraden is een realistisch beeld te geven van de mogelijkheden en de beperkingen van de rampbestrijdingsorganisatie in de regio. Het bestuur van de regionale brandweer zal op basis van dit beeld bestuurlijke keuzen moeten maken en beleid moeten vaststellen. Op hoofdlijnen wordt deze keuzen vastgelegd in het *regionale beheersplan rampenbestrijding*. In hoofdstuk C3 van dit Handboek wordt nader op het beheersplan ingegaan.

Centrale afwegingen in de bestuurlijke besluitvorming betreffen de vraag tot welk niveau een regio en de daarin samenwerkende gemeenten en diensten, zich willen voorbereiden op de rampenbestrijding. De bestuurlijke afwegingen bestrijken de gehele veiligheidsketen, zoals weergegeven in onderstaande figuur.<sup>1</sup>

#### Figuur C2.1 Bestuurlijke afwegingen en de veiligheidsketen

##### Pro-actief

Wetend dat een gegeven ramptype bepaalde effecten heeft, kan dan worden voorkomen dat een ramp van dat type zich voordoet? Concrete voorbeelden: het niet toestaan dat een bedrijf dat werkt met gevaarlijke stoffen zich vestigt of het verbieden van het vervoer met zulke stoffen langs een bepaalde route.

##### Preventief

Uitgaande van de aanwezigheid van bepaalde risico's, wetend dat deze bepaalde effecten zullen hebben, welke preventieve maatregelen kunnen worden genomen om deze effecten te beperken? Concrete voorbeelden: werken met kleinere opslag- en transporttanks, het aanleggen van vlucht- en hulpverleningsfaciliteiten in tunnels, het creëren van een overloop-polder voor overstromingen.

##### Preparatief

Uitgaande van de aanwezigheid van bepaalde risico's, wetend dat deze bepaalde effecten zullen hebben ondanks de nodige preparatie, hoe kan de voorbereiding zo optimaal mogelijk plaatsvinden? Concrete voorbeelden: vaststellen van rampbestrijdingsplannen met betrekking tot specifieke risico-objecten, het beter opleiden en vaker oefenen van rampbestrijders ten aanzien van typen incidenten, het leveren van vangnetvoorzieningen voor incidenten die niet geheel zijn uit te sluiten.

##### Repressief

Uitgaande van de aanwezigheid van bepaalde risico's, wetend dat deze bepaalde effecten zullen hebben ondanks de nodige preventieve maatregelen en een goede preparatie, welke middelen dienen beschikbaar te zijn om een bepaalde ramp adequaat te kunnen bestrijden? Concrete voorbeelden: aanwezigheid van voldoende aantallen hulpverleners, samenwerkingsverbanden die snelle bijstand kunnen verzorgen, enzovoorts.

Bron: Leidraad Operationele Prestaties

<sup>1</sup> AVD/ SAVE/ NIVU/ NIBRA, Leidraad Operationele Prestaties, 2001, p. 12, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het verkleinen van eventuele verschillen tussen de capaciteitsvraag en het capaciteitsaanbod hoeft immers niet altijd plaats te vinden door het organiseren van méér hulpverleningspotentieel. Het kan ook door in pro-actieve zin risico's te elimineren, preventieve maatregelen te treffen, aanwezig potentieel beter op elkaar af te stemmen, bijstandsverlening beter te organiseren, of door gewoonweg een bepaald tekort te accepteren. De bestuurlijke beslissingen hieromtrent bepalen de inhoud van het risicobeleid en het zorgniveau waarop de voorbereidingen op rampenbestrijding vervolgens worden afgestemd.

## 2.4 Communicatie over risico's

De verantwoordelijkheid van het bestuur houdt niet op nadat beslissingen over risicobeleid en zorgniveau zijn genomen. Een integraal onderdeel van het risicobeleid vormt de communicatie daarover met de bevolking. Burgemeester en wethouders hebben de plicht de inwoners van hun gemeente te informeren over de rampen en ongevallen die hun kunnen treffen, over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en de bestrijding ervan, en de gedragslijn die bij rampen en zware ongevallen dient te worden gevolgd.<sup>1</sup> Sinds de vuurwerk-ramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam is deze wettelijke verplichting niet alleen een formele eis, maar ook een ethisch appèl, dat moeilijk te negeren is. Het communiceren over risico's blijkt in de praktijk echter niet eenvoudig.<sup>2</sup>

VORAMP Gemeenten participeren wel in de jaarlijkse Voorlichting grootschalige incidenten en rampen (VORAMP)-publiekscampagnes, waarin wordt geïnformeerd over de wijze van waarschuwing bij rampen, over de maatregelen die getroffen worden om de schadelijke gevolgen te beperken en over de maatregelen die burgers zelf bij een ramp dienen te treffen. Het blijkt lastig om concreet aan *risico-communicatie*, dat wil zegen het pro-actief communiceren over mogelijke risico's op rampen en zware ongevallen op een moment dat van werkelijke rampen nog geen sprake is, invulling te geven.

Objectieve risico's Daar blijkt een aantal dilemma's aan ten grondslag te liggen, zoals de bestuurlijke wens om enerzijds geen onnodige onrust te willen veroorzaken terwijl anderzijds de noodzaak wordt gevoeld om eerlijk en open met inwoners om te gaan. Het geen onnodige onrust willen veroorzaken, komt voort uit de behoefte aan zekerheid over de "objectieve", dat wil zeggen kenbare en meetbare, risico's. In het communiceren over risico's dient echter ook rekening te worden gehouden met de perceptie van risico's. Risicocommunicatie gaat ook over "subjectieve" risico's: datgene wat mensen gevaarlijk vinden en als risico beleven.

Subjectieve risico's In een recent onderzoek naar risicocommunicatie worden de volgende uitgangspunten aanbevolen:<sup>3</sup>

- Voorkom een paternalistische toon. Het op steeds luidere toon verkondigen van rationele argumenten omtrent de feitelijke risico's werkt vaak averechts;
- Stel het moment van communiceren over risico's niet eindeloos uit; wat wordt gewonnen aan meer inzicht in de "werkelijke" risico's, wordt verloren aan regie over de communicatie;
- Denk behalve aan communicatie over het te voeren beleid ter beheersing van de risico's ook aan de communicatie tijdens de ontwikkeling van dat beleid, via interactieve besluitvorming en inspraak.

1 Wet rampen en zware ongevallen, art. 10b (na wijziging door WKR); uitwerking in het Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen (BIR), het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) en het Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen (BRI).

2 Zie B&A Groep, Eindrapport risicocommunicatie, Den Haag, 2002.

3 Zie B&A Groep, Eindrapport risicocommunicatie, Den Haag, 2002.

Model-risicokaart

In de kabinetsstandpunten over de onderzoeken naar de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam is, ter facilitering van de communicatie over risico's, de ontwikkeling van een *model-risicokaart* aangekondigd.<sup>1</sup> Het doel van het project model-risicokaart is de aanlevering vanuit de rijksoverheid van een uniform model voor een risicokaart met het doel voor gemeenten en andere besturen te voorzien in een communicatiemiddel naar burgers en te voorzien in een hulpmiddel bij de informatievergaring voor het risicobeleid.



Ramptypen

De definitie van wat er op de risicokaart moet komen, is gebaseerd op de indeling in *ramptypen* zoals opgenomen in Hoofdstuk B2 van dit Handboek. Een deel van deze ramptypen is eenvoudigweg niet in te passen in een geografische risicokaart, zoals extreem weer en een ziektegolf, de andere wel. Het gaat dan om bijvoorbeeld ongevallen met brandbare en explosieve stoffen. Voorzien wordt in een uniform landelijke presentatiewijze naar de burger, voor elke burger in Nederland moeten dezelfde risico's op dezelfde manier gepresenteerd worden. Dat betekent niet een landelijke productie; de provincies zijn de beoogde producenten en beheerders van de risicokaart; gemeenten (de burgemeesters) blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van de risico-inventarisaties en analyses.

Leidraad gegevensverzameling risicokaart

Voor het verzamelen van de benodigde gegevens ten behoeve van de risicokaart is voorzien in een *Leidraad gegevensverzameling risicokaart*.<sup>2</sup> Een deel van de gegevens die nodig zijn voor de risicokaart zullen komen uit het (toekomstige) *Register van risico's met betrekking tot gevaarlijke stoffen*. In genoemde kabinetsstandpunten wordt dit register aangekondigd als resultaat van een nieuwe registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen.<sup>3</sup> Na de beoogde wetswijziging van de Wet milieubeheer bestaat er een wettelijke basis voor de registratieplicht en het registratiebesluit. De bedoeling is dat in september 2003 de wettelijke verplichting tot registratie van kracht zal zijn.

Register van risico's met betrekking tot gevaarlijke stoffen

<sup>1</sup> Kabinetsstandpunt vuurwerkramp Enschede, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 157, nr. 20; Kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand Volendam, Tweede Kamer, vergaderjaar 200-2001, 27 575, nr. 5, actiepunten 36.

<sup>2</sup> De leidraad gegevensverzameling risicokaart wordt in 2003 verwacht.

<sup>3</sup> Kabinetsstandpunt vuurwerkramp Enschede, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 157, nr. 20; Kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand Volendam, Tweede Kamer, vergaderjaar 200-2001, 27 575, nr. 5, actiepunten 17.

### 3

## Planvorming

### 3.1 Inleiding

De bestuurlijke besluitvorming over het zorgniveau is bepalend voor het niveau van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Belangrijk onderdeel van de voorbereiding betreft planvorming, opleiding en oefening. In dit hoofdstuk wordt daarop nader ingegaan. Allereerst wordt een overzicht van allerlei soorten plannen in het kader van de rampenbestrijding gegeven. De verschillende soorten plannen worden daarna toegelicht. Vervolgens komen opleiding en oefening als belangrijke onderdelen van de voorbereiding aan bod.

### 3.2 Soorten plannen

De planvorming ter voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen kent een groot aantal plannen. Onderscheid kan worden gemaakt tussen besturingsplannen en bestrijdingsplannen.

Besturingsplannen

*Besturingsplannen* zijn beleids- en bedrijfsvoeringsplannen. Deze plannen hebben een statisch karakter en omvatten de condities waarbinnen de rampenbestrijdingsorganisatie kan functioneren. Voorbeelden zijn het regionale beheersplan rampenbestrijding en de organisatieplannen die per discipline worden opgesteld om de doelstellingen zoals vastgelegd in het beheersplan te kunnen realiseren.

Bestrijdingsplannen

*Bestrijdingsplannen* zijn gericht op de daadwerkelijke bestrijding van rampen en zware ongevallen. Deze plannen hebben een dynamisch karakter. Belangrijke bestrijdingsplannen zijn het rampenplan, het rampenbestrijdingsplan, het provinciaal coördinatieplan, het calamiteitenplan van waterschappen en coördinatieplannen voor de bestrijding van incidenten op vaar-, spoor-, en snelwegen.

De diverse besturings- en bestrijdingsplannen worden meestal nader uitgewerkt in operationele documenten, zoals draaiboeken en activiteitenprogramma's. In het onderstaande schema is dit weergegeven.

**Figuur C3.1 Besturings- en bestrijdingsplannen**

Planvorm en plan	Operationalisering
Besturingsplannen Beheersplan Organisatieplannen	Voorbeelddocumenten Opleiding- en oefenplan, pro-actie- en preventieplan, preventieactiviteitenplan, personeelsbeleidsplan, investeringsplan materieel, bedrijfsvoeringsplan, enzovoorts.
<i>Bestrijdingsplannen</i> Rampenplan Rampbestrijdingsplan Provinciaal coördinatieplan Calamiteitenplan waterbeheerders Overige coördinatieplannen	Voorbeelddocumenten Deelplannen, draaiboeken, opschalingsprocedures, alarmeringsschema's, bijstandsprocedures, modellen voor noodverordeningen, aanvalsplannen, bevelvoerderskaarten, enzovoorts.

### 3.3 Besturingsplannen: beheers- en organisatieplan

Regionaal beheersplan

De (pas onlangs aangebrachte) basis voor de voorbereiding op de rampenbestrijding wordt gevormd door het *regionaal beheersplan*. Het beheersplan is een wettelijk verplicht beleidsplan dat tenminste eenmaal in de vier jaar wordt vastgesteld door het bestuur van de regionale brandweer, met instemming van de besturen van de andere parate diensten.<sup>1</sup> Het beheersplan legt het beleid vast ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en het beleid ten aanzien van de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding (gemeenten en parate diensten). Een landelijk modelbeheersplan is thans in ontwikkeling.<sup>2</sup>

In figuur C3.2 worden de onderwerpen opgesomd die in elk geval in het beheersplan moeten zijn opgenomen.

#### Figuur C3.2 Inhoud Regionaal beheersplan rampenbestrijding

Op grond van artikel 5 van de WRZO dient het regionale beheersplan in elk geval te bevatten :

- Het niveau van het hulpaanbod dat wordt nagestreefd op grond van de gemeentelijke risico inventarisaties;
- De op het niveau van het hulpaanbod afgestemde operationele prestaties van de brandweer, de politie en de geneeskundige organisatie in het kader van de rampenbestrijding, de daarbijbehorende capaciteit en de maatregelen gericht op de realisering en instandhouding daarvan;
- De inzet van de rampenbestrijdingsorganisaties in het kader van het voorkomen en beperken van risico's, de daarbij behorende capaciteit en deskundigheid en de maatregelen gericht op de realisering en instandhouding daarvan;
- De op het niveau van het hulpaanbod afgestemde prestaties van andere bij de rampenbestrijding betrokken gemeentelijke diensten en de maatregelen gericht op de realisering en instandhouding daarvan;
- Het op het niveau van het hulpaanbod afgestemde opleidings-en oefenprogramma en de maatregelen gericht op de realisering en instandhouding daarvan.

Beleidsplan pro-actie en preventie

Het beheersplan is er dus op gericht de organisatie van de rampenbestrijding over de gehele breedte in regionaal verband op elkaar af te stemmen en afspraken te maken over het kwaliteitsniveau van de bijdragen van de verschillende partners. Het plan heeft een bestuurlijk karakter en zal beperkt van omvang zijn. Veelal zal het verwijzen naar reeds vastgesteld beleid en dit in samenhang presenteren. Zo ligt het voor de hand dat wordt verwezen naar reeds bestaande multidisciplinaire plannen in de regio, zoals een *beleidsplan pro-actie en preventie* en een *oefenbeleidsplan*.

Multidisciplinair oefenbeleidsplan

Het beheersplan wordt getoetst door Gedeputeerde Staten. Daartoe is een toetsingskader in ontwikkeling. De uitvoering van het beheersplan wordt beoordeeld door de Commissaris van de Koningin. Op deze toetsing wordt in hoofdstuk C4 van dit Handboek verder ingegaan.

Organisatieplannen

De precieze bijdragen die iedere discipline (brandweer, geneeskundige hulpverlening en politie) levert aan het realiseren van het beleid zoals vastgelegd in het beheersplan, worden neergelegd in (monodisciplinaire) *organisatieplannen*.<sup>3</sup> In het organisatieplan beschrijft elke discipline ten aanzien van de rampbestrijding de organisatie, taken, werkwijzen, personeel, materieel, kwaliteitsniveau en verantwoordelijkheden. Aan de gemeenten wordt geen organisatieplan gevraagd. De organisatieplannen worden vastgesteld door de besturen van de te onderscheiden hulpverleningsdiensten. De organisatieplannen zijn niet aan toetsing door de provincie onderworpen.

<sup>1</sup> Wet rampen en zware ongevallen, artikel 5 (na wijziging door WKR), 1985.

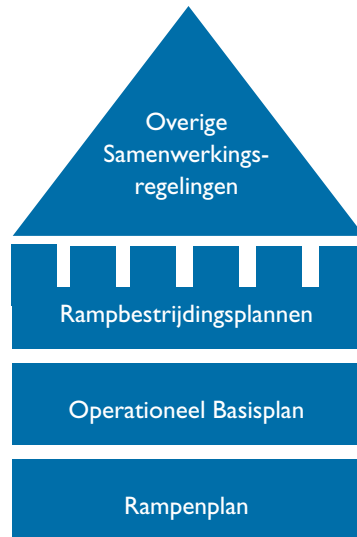
<sup>2</sup> Het model-beheersplan wordt in 2003 verwacht.

<sup>3</sup> Brandweerwet 1985, artikel 4a en Wet geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen, artikel 4 (beide na wijziging door WKR), 1985.

### 3.4 Bestrijdingsplannen: rampenplan en rampbestrijdingsplan

De bestrijdingsplannen vormen een verzameling plannen gericht op de daadwerkelijke bestrijding van rampen en zware ongevallen. Deze plannen kennen een onderling verband, dat als volgt kan worden voorgesteld als een “huis van planvorming”.<sup>1</sup>

**Figuur C3.3 Het ‘Huis van Planvorming’**



Rampenplan

Het fundament van het huis bestaat uit het gemeentelijke *rampenplan*, waarin structuren over organisatie, leiding, coördinatie, taak en verantwoordelijkheden staan beschreven, uitgesplitst in een aantal processen die staan beschreven in (multidisciplinaire) deelplannen en (monodisciplinaire) draaiboeken per dienst.

De eerste bouwlaag bestaat uit het Operationeel Basisplan, de gezamenlijke databank voor de hulpdiensten met informatie over bijstand, opschaling, logistiek, demografie, risico-inventarisaties, bereikbaarheidsgegevens, procedures, enzovoorts.

De tweede bouwlaag bestaat uit rampbestrijdingsplannen, bedoeld voor de voorbereiding op specifieke risico-objecten of activiteiten, en uit coördinatieplannen voor de bestrijding van specifieke typen incidenten, zoals verkeersongevallen op snelwegen of spoorwegen.

Het dak wordt gevormd door samenwerkingsregelingen die zijn gericht op het realiseren van een goede coördinatie en uitvoering van de rampenbestrijding. Te denken valt aan regelingen voor de bestuurlijke coördinatie, de inschakeling van de regionale rampenzender, enzovoorts.

#### 3.4.1 Rampenplan

Rampenplan

De wet schrijft voor dat het College van burgemeester en wethouders tenminste éénmaal per vier jaar een *rampenplan* vaststelt.<sup>2</sup> Elke wanneer daar aanleiding voor is, wordt een nieuw, of gewijzigd, plan vastgesteld. Het rampenplan bevat een overzicht van de risico's die binnen de gemeente aanwezig zijn. In het plan worden de belangrijkste afspraken over de organisatie en het functioneren van betrokkenen tijdens calamiteiten geregeld en wordt het beleid ten aanzien van het vaststellen van rampbestrijdingsplannen geregeld.

GRIP

In verschillende regio's bevatten de gemeentelijke rampenplannen ook (varianten van) de Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure (*GRIP*) zoals in deel B van dit Handboek nader is uitgewerkt.

<sup>1</sup> Gebaseerd op Het huis van planvorming, Hulpverleningsregio Haaglanden.

<sup>2</sup> Wet rampen en zware ongevallen, artikel 3 (na wijziging door WKR), 1985.

In figuur C3.4 staan de onderwerpen opgesomd die in elk geval in het rampenplan moeten zijn opgenomen.

### Figuur C3.4 Gemeentelijk rampenplan

Op grond van artikel 3 WRZO dient een rampenplan in ieder geval te bevatten:

- Begripsomschrijvingen;
- Een risico-inventarisatie in de vorm van een overzicht van de soorten rampen en zware ongevallen die de gemeente bedreigen en de mogelijke gevolgen daarvan en in de vorm van een overzicht van de risicovolle situaties binnen de gemeente waarbij zich een ramp of een zwaar ongeval kan voordoen en de mogelijke gevolgen daarvan;
- Weergave van het beleid ten aanzien van het vaststellen van rampbestrijdingsplannen;
- Een overzicht van diensten, instanties, organisaties en personen die bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen kunnen worden betrokken;
- Een schema met betrekking tot de leiding over en de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties bij de bestrijding van rampen zware ongevallen;
- Een intern en extern verbindings- en alarmeringsschema;
- Een plan met betrekking tot de wijze waarop het college informatie verschaft aan de bevolking, de Commissaris van de Koningin en de minister over rampen en zware ongevallen die de bevolking en het milieu kunnen treffen, de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding van deze rampen en zware ongevallen en de bij deze rampen en zware ongevallen te volgen gedragslijn;
- Een plan met betrekking tot de wijze waarop de burgemeester de bevolking, de commissaris en de minister informatie verschaft over de oorsprong, omvang en gevolgen van een ramp die de bevolking en milieu treft en over de aanpak ervan;
- Een plan met betrekking tot de waarschuwing van de bevolking;
- Een plan met betrekking tot maatregelen te nemen bij een verplaatsing van de bevolking;
- Een plan met betrekking tot de geneeskundige organisatie op het terrein waar een ramp of een zwaar ongeval heeft plaatsgevonden;
- Een plan met betrekking tot de opvang en verzorging van slachtoffers;
- Een plan met betrekking tot psychosociale nazorg;
- Een plan met betrekking tot de voedselvoorziening van de bevolking;
- Een plan met betrekking tot maatregelen ten behoeve van de bevoorrading van met de bestrijding van rampen en zware ongevallen belaste diensten, instanties, organisaties en personen;
- Een plan met betrekking tot het beperken van de schadelijke gevolgen;
- Een plan met betrekking tot de vastlegging van gegevens met betrekking tot veroorzaakte schade;
- Een plan met betrekking tot de organisatie en inrichting van een centraal registratie- en inlichtingenbureau;
- Een plan met betrekking tot de verslaglegging;
- Een verzendlijst.

#### Deelplannen

Het rampenplan is veelal uitgewerkt in een aantal onderliggende plannen, meestal aangeduid als “*deelplannen*”. Daarin staat de organisatie beschreven waarmee een gemeente tijdens een ramp bepaalde taken zal uitvoeren. De deelplannen hebben een multi-disciplinair karakter en kennen vaak een indeling naar rampbestrijdingsprocessen, zoals in deel B van dit Handboek staan beschreven. Een belangrijk uitgangspunt bij het opstellen van deelplannen is het realiseren van noodzakelijke dwarsverbanden tussen de disciplines die (mogelijk) bij de hulpverlening worden betrokken. Deelplannen worden vervolgens uitgewerkt in (mono-disciplinaire) draaiboeken per dienst.

#### Model rampenplan

Omdat het van belang is dat de diverse gemeenten in een regio zich op een zelfde manier op de rampenbestrijding voorbereiden en omdat gemeenten hun rampenplan moeten afstemmen met hun buurgemeenten, is het werken met een *model rampenplan* inmiddels gemeengoed geworden. Dit geldt in eerste aanleg voor de eigen regio. Er is geen landelijk bindend model beschikbaar.

### 3.4.2 Operationeel basisplan

Operationeel Basisplan  
(OBP)

Om alle activiteiten tijdens de bestrijding van rampen en zware ongevallen goed te laten verlopen is een goede afstemming tussen de diverse operationele plannen (deelplannen en draaiboeken) van groot belang. Een hulpmiddel om die afstemming goed te laten verlopen, vormt het zogeheten *Operationeel Basisplan (OBP)*. Dit plan is een universeel hulpmiddel voor de bestrijding van grootschalige incidenten, ongeacht de oorzaak en de locatie.

Het OBP bevat gegevens die, in combinatie met de parate kennis, ertoe kunnen leiden dat de juiste maatregelen sneller genomen kunnen worden. Dit is een voordeel omdat gegevens niet onder de grote tijdsdruk van een incident hoeven worden opgezocht. Het betreft gegevens over bijvoorbeeld:

- Alfabetische telefoonlijst van betrokkenen bij de rampenbestrijding;
- Gegevens over inwoners en gebouwen (schattingen van aantallen, demografie, zwaartepunten zoals scholen, verzorgingshuizen, ziekenhuizen);
- Overzicht van spoor-, vaar- en autowegen;
- Inventarisatie van risico's;
- Locaties van de gemeentelijke rampenstaven, het regionaal operationeel team en het regionaal beleidsteam;
- Locaties om eenheden, mensen, materieel, slachtoffers en anderszins getroffen onder te brengen;
- Bijzonder potentieel voor de rampenbestrijding;
- Procedures voor de multidisciplinaire opschaling;
- Enzovoorts.

Op deze manier ontstaat een "foto" van de mogelijkheden in de regio. In sommige regio's bevat het OBP ook een uitwerking van rampbestrijdingsprocessen voor de parate diensten. De gemeentelijke rampenplannen in die regio's bevatten dan een uitwerking van de "gemeentelijke processen".

Een OBP kan nooit in de plaats komen van een gemeentelijk rampenplan; het is een hulpmiddel om de voorbereiding per dienst af te stemmen op die van de andere dienst. Wel kan een OBP – afhankelijk van de diepgang – de vervaardiging van rampbestrijdingsplannen sterk vereenvoudigen.

### 3.4.3 Rampbestrijdingsplan

Rampbestrijdingsplan

Een rampenplan is een algemeen plan. Een *rampbestrijdingsplan* wordt opgesteld wanneer een ongeval bij een bepaald object kan uitgroeien tot een ramp. Een rampbestrijdingsplan beschrijft de inzet van de verschillende hulpdiensten bij een calamiteit. Ook beschrijft het de manier van samenwerken en de verdeling van bevoegdheden. De burgemeester stelt de rampbestrijdingsplannen eenmaal per vier jaar vast.<sup>1</sup> Daarnaast kunnen bij algemene maatregel van bestuur rampen en zware ongevallen worden aangewezen waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. Voor een beperkt aantal categorieën risico's is het verplicht een rampbestrijdingsplan op te stellen.<sup>2</sup>

Diverse regio's hebben model-rampbestrijdingsplannen ontwikkeld. Er is geen formeel landelijk model beschikbaar. Wel heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een Handreiking rampbestrijdingsplan veiligheidsrapportageplichtige bedrijven uitgebracht.<sup>3</sup>

### 3.4.4 Coördinatieplannen

Behalve voor objecten worden zijn er op diverse plaatsen plannen ontwikkeld ten behoeve van de bestrijding van incidenten op vaar-, spoor- en snelwegen, alsook voor grote natuur-

1 Wet rampen en zware ongevallen, artikel 4 (na wijziging door WKR), 1985.

2 Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen (BIR) 1999; het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) 1999.

3 Ingenieurs / adviesbureau SAVE, Handreiking rampbestrijdingsplan veiligheidsrapportageplichtige bedrijven, (2001), i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Coördinatieplannen gebieden en grensgebieden. Omdat de wegen en natuurgebieden gemeente- en vaak ook regio- en provinciegrenzen doorkruisen en er behalve lokale en regionale diensten ook provincie en landelijke diensten bij de bestrijding betrokken zijn, is bestuurlijke en operationele coördinatie van belang. In specifieke bestrijdingsplannen, ook wel *coördinatieplannen* geheten, worden daarover gemaakte afspraken vastgelegd. Mutatis mutandis kan hetzelfde worden gezegd voor landgrensoverschrijdende “rampenplannen”.

### 3.5 Operationele plannen: draaiboeken

De hiervoor genoemde plannen die een rol vervullen bij de daadwerkelijke bestrijding hebben dikwijls een algemeen karakter. Om deze plannen bruikbaar te maken voor operationele handelingen, dienen ze nader uitgewerkt te worden.

Draaiboeken Zo kennen de verschillende deelplannen van gemeentelijke rampenplannen meestal gedetailleerde *draaiboeken*. In een draaiboek is per dienst aangegeven welke taken deze heeft ingeval van een ramp of zwaar ongeval. Een draaiboek bevat elementen zoals:

- De taak en organisatie van de dienst bij een ramp;
- Een beschrijving van welke functionarissen betrokken zijn en wat hun functie is;
- Een omschrijving van de locatie van een in te stellen actiecentrum;
- Een intern alarmeringsschema;
- Het personeel en materieel dat beschikbaar kan worden gesteld;
- Een activiteitschema om de organisatie operationeel te kunnen houden.

Daarnaast vindt een uitwerking plaats in monodisciplinaire operationele hulpmiddelen voor de rampbestrijding, zoals bevelvoerderskaarten en aanvalsplannen.

Bevelvoerderskaart  
Bereikbaarheidskaart Een *bevelvoerderskaart*, ook wel *bereikbaarheidskaart* genoemd, wordt gemaakt door of namens de gemeente voor objecten met een verhoogd (brand-) risico of met een lastige bereikbaarheid. Op de kaart is aangegeven hoe de hulpverleningsdiensten (het eerste brandweervoertuig) het object kunnen bereiken, waar bijvoorbeeld zich brandkranen bevinden en hoe men binnen kan komen.

Aanvalsplan Een uitgebreidere variant van de bereikbaarheidskaart is het *aanvalsplan*. Een aanvalsplan wordt gemaakt voor bijzonder objecten, zoals ziekenhuizen, chemische bedrijven, en grote bioscopen. Het plan geeft aan hoe de brandweer met meerdere voertuigen bij een calamiteit moet handelen. Op tekeningen en in tekst wordt beschreven waarin ingangen, trappen en liften zijn, waar zich veel mensen kunnen bevinden, waar gevaarlijke stoffen zijn opgeslagen, hoe ruimten bereikt kunnen worden en waar bluswater beschikbaar is. Ook worden eventuele bestrijdingsscenario's beschreven. Regio's hebben meestal model-aanvalsplannen ontwikkeld.

### 3.6 Samenwerkingsregelingen

Tot slot bestaan er binnen de planvorming op het terrein van de rampenbestrijding tal van andere (uitvoerings-)plannen gericht op het effectief en efficiënt functioneren van de rampenbestrijdingsorganisatie. Daarbij valt te denken aan regelingen voor de bestuurlijke coördinatie, de operationele leiding en regelingen voor het waarschuwen van de bevolking.

Regeling voor de bestuurlijke coördinatie Regio's kennen een *regeling voor de bestuurlijke coördinatie*, in het geval een ramp een boven-gemeentelijk karakter krijgt. Deze coördinatie heeft betrekking op zaken als:

- het voorzitten van de regionale rampenstaf;
- het aanvragen en toewijzen van bijstand;
- het stellen van prioriteiten voor de daadwerkelijke rampenbestrijding;
- het waarschuwen en alarmeren van de bevolking;
- de buitengemeentelijke verplaatsing van de bevolking;
- het geven van opdrachten aan degene die de operationele leiding over de bestrijding heeft;
- het overleg met en de informatievoorziening aan de Commissaris van de Koningin.

Regeling omtrent de operationele leiding

Een regionale *regeling omtrent de operationele leiding* heeft betrekking op wie in welke situatie de operationele leiding over de bestrijding van de ramp heeft en in die hoedanigheid aanspreekpunt voor het bestuur is. In veel regio's wordt in een dergelijke regeling de regionale commandant van de brandweer aangewezen als de operationele leider ingeval een ramp meer dan plaatselijke betekenis heeft.

Regionale regeling omtrent het waarschuwen van de bevolking

Tot slot zijn in alle provincies convenanten gesloten met regionale radio- (en televisie) zenders om tijdens rampen te kunnen dienen als rampenzender. Een *regionale regeling omtrent het waarschuwen van de bevolking* omvat de procedures omtrent de activering van het sirenenet en omtrent de inschakeling van de rampenzender.

### 3.7 Opleidings- en oefenplannen

Opleiden en oefenen vormen de belangrijkste schakels in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Waar opleiden vooral gericht is op selectie en kennisoverdracht, gaat het bij *oefenen* vooral om het door geregelde ervaring vaardigheden opdoen.

Oefenen

De diverse besturingsplannen op het terrein van de rampenbestrijding dienen de doelstellingen en organisatorische en financiële randvoorwaarden ten aanzien van opleiden en oefenen te verwoorden; de bestrijdingsplannen moeten in opleidingen en oefeningen hun meerwaarde bewijzen.

Opleidings- en oefenplan

De regionaal brandweer is - als spilorganisatie in de voorbereiding op de rampenbestrijding - belast met de planning, inhoud en organisatie van de multidisciplinaire opleiding en oefeningen. Regio's kennen daartoe een *opleidings- en oefenplan*. Soms wordt nog een onderscheid gemaakt in een (meerjaren) oefenbeleidsplan en een (jaarlijks) oefenactiviteitenplan. Deze plannen bevatten zowel monodisciplinaire (veelal op de brandweer gerichte) activiteiten en multidisciplinaire activiteiten. Bij de multidisciplinaire activiteiten kan nog onderscheid worden gemaakt tussen multidisciplinair operationeel oefenen (samenwerking tussen parate diensten ten aanzien van de operationele inzet) en multidisciplinair bestuurlijk oefenen (samenwerking tussen crisisstaven onderling en met gemeentelijke actiecentra).

Het multidisciplinair opleiden en oefenen krijgt pas recentelijk veel aandacht.<sup>1</sup> De rijksoverheid stimuleert het realiseren van zulke oefeningen, onder andere door het invoeren van technieken als computerondersteund oefenen en de invoering van het zogeheten Emergo Train System. Het eerste oefencentrum dat met dit systeem werkt, zal binnenkort in Heerlen worden geopend.



Op weg naar effectief oefenen

Door het ministerie van BZK is in 2001 het project "Op weg naar effectief oefenen" gestart. Dit project is in 2002 afgesloten en heeft geresulteerd in diverse producten die het multidisciplinair oefenen moeten faciliteren. De implementatie van deze producten zal door een afzonderlijke beheersorganisatie worden uitgevoerd. Deze beheersorganisatie heeft tevens de functie van *kenniscentrum voor het oefenen*.

Kenniscentrum voor het oefenen

<sup>1</sup> Ministerie van BZK, Bewust veiliger, Actieprogramma rampenbeheersing en brandweer 2002-2006, Den Haag, 11 oktober 2002.



## 4

## Evaluatie en toezicht

### 4.1 Inleiding

Het sluitstuk van de beheerscyclus binnen de voorbereiding op de rampenbestrijding bestaat uit evaluatie, toezicht en rapportage. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op het toezichtsarrangement binnen de rampenbestrijding, toetsing van de planvorming door de provincie, het algemene doorlichtingsinstrumentarium van de rijksinspecties en het wettelijk voorgeschreven systeem van bestuurlijke rapportage.

### 4.2 Toezichtsarrangement rampenbestrijding

Evaluatie

De voorbereiding op de rampenbestrijding is gebaat bij een regelmatige *evaluatie* van de geleverde prestaties. In de eerste plaats is dit een verantwoordelijkheid van de verschillende organisaties zelf. Bij deze vorm van evaluatie moet worden gedacht aan de toepassing van het interne kwaliteitssysteem, aan periodieke voortgangsrapportages aan het bestuur (bijvoorbeeld over opleiden en oefenen; over proactie en preventie), en aan de evaluatie van het optreden van de rampbestrijdingsorganisatie tijdens incidenten.

Toezicht

Daarnaast is de voorbereiding op de rampenbestrijding onderworpen aan verschillende vormen van toezicht.<sup>1</sup> Dit is een bijzondere vorm van (externe) evaluatie. *Toezicht* houdt in het verzamelen van informatie over de vraag of de uitvoering van taken voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.<sup>2</sup> De drie kernactiviteiten van toezicht (informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie) hoeven niet per definitie door dezelfde organisatie te worden uitgevoerd.

Het toezicht in het kader van de rampenbestrijding is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Door de signalerende functie van toezicht worden problemen in de voorbereiding blootgelegd, waardoor een belangrijke impuls wordt gegeven tot kwaliteitsverbetering en kwaliteitsborging. Het houden van toezicht dient verder te waarborgen dat de verschillende overheden zich aan de aan hun opgelegde wet en regels houden en heeft in die zin een belangrijke functie bij het scheppen van vertrouwen bij burgers, belanghebbenden en degenen die aan het toezicht zijn onderworpen.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van taken in het kader van de rampenbestrijding berust primair bij de gemeente. Het toezicht daarop wordt uitgeoefend door de provincie en het Rijk. Het Rijk beschikt daartoe over diverse rijksinspecties, voor de rampenbestrijding in het bijzonder de Inspectie openbare orde en veiligheid. De provincie kan in het kader van haar toezichthoudende taak rechtstreeks in de planvorming ingrijpen, de Inspectie openbare orde en veiligheid heeft over de gehele linie van de rampenbestrijding een signalerende taak.

Het toezichtsarrangement is recent gewijzigd. De onderzoeken naar de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam en onderzoek van de Algemene Rekenkamer hebben diverse tekortkomingen in de voorbereiding op de rampenbestrijding aangetoond. Naar aanleiding daarvan is het bestaande toezicht op de rampenbestrijding door provincie en Rijk verscherpt.

<sup>1</sup> Zie Kamerstukken II, 2001-2002, 26956 en 27575, nr. 6.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2000-2001, 27831, nr. 1; zie ook afdeling 5.2 van de Awb.

### 4.3 Toezicht door de provincies

De provincie houdt toezicht op bepaalde aspecten van de rampenbestrijding door gemeenten, waterschappen en regio's.

#### *Toetsing van rampenplan, rampbestrijdingsplan en calamiteitenplan*

Gedeputeerde Staten toetsen het door het college van Burgemeesters en wethouders vastgestelde rampenplan en de Commissaris van de Koningin toetst de door de burgemeester vastgestelde rampbestrijdingsplannen. De provincie krijgt het gemeentelijk rampenplan tenminste eens per vier jaar opnieuw vastgesteld aangeboden ter toetsing (of vaker indien daar aanleiding toe is); in elk nieuw vastgesteld rampenplan staat aangegeven voor welke risico's een rampbestrijdingsplan moet worden opgesteld. De provincie kan het gemeentebestuur uitnodigen noodzakelijke wijzigingen in de plannen aan te brengen, wanneer deze naar hun oordeel niet aan de bij de wet gestelde eisen voldoen of wanneer deze plannen niet meer actueel zijn. Gedeputeerde Staten kunnen zonedig het rampenplan van een gemeente zelf (laten) wijzigen; de Commissaris van de Koningin kan zonedig een rampbestrijdingsplan zelf (laten) wijzigen.

De provincie houdt ook toezicht op de voorbereiding op de rampenbestrijding door de waterschappen (en andere waterbeheerders, zoals Rijkswaterstaat). Het College van Gedeputeerde Staten toetst het door het bestuur van het waterschap vastgestelde calamiteitenplan.<sup>1</sup> Andere toezichthoudende taken van de provincie met raakvlakken met de rampbestrijding liggen op het gebied van de bodembescherming en de ruimtelijke ordening.

De provincie ziet er dus op toe dat gemeenten en waterbeheerders op een juiste wijze voldoen aan hun verplichtingen tot planvorming. Zij toetst en vergelijkt hiertoe de plannen die ter toetsing worden voorgelegd. Daartoe dient de provincie te beschikken over een toetsingskader. Een uniform en eenduidig toetsingskader ontbrak tot voor kort. Inmiddels hebben de provincies een eerste aanzet tot een algemeen normenkader ten behoeve van de toetsing van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen vrijwel gereed. Het toetsingskader voor calamiteitenplannen van waterschappen is nog in ontwikkeling.

Toetsingskader voor rampenplannen

Het *toetsingskader voor rampenplannen* bestaat uit vijf rubrieken: (1) een weergave van de wettelijke normen, (2) de kwaliteitsaspecten die daaraan verbonden zijn, (3) de uitwerking van de wettelijke normen in het rampenplan, (4) de toetsingscriteria die de provincie hanteert, en (5) een weergave van de activiteiten van gemeenten in het kader van kwaliteitsborging.<sup>2</sup>

Provinciaal toetsingskader voor rampbestrijdingsplannen

Het *provinciale toetsingskader voor rampbestrijdingsplannen* is nog in ontwikkeling. Wel is er een toetsingskader voor veiligheidsrapportageplichtige bedrijven. Dit is in zes rubrieken vormgegeven en bevat een weergave van de wettelijke normen en daarop gebaseerd toetsingscriteria conform: (1) de WRZO, (2) het Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen, (3) het Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen, (4) overige aspecten die een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van rampbestrijdingsplannen, (5) de Leidraad vliegtuigongevallenbestrijding op luchtvaartterreinen en (6) de Kernenergiewet, het Nationaal plan voor de kernongevallenbestrijding en de Leidraad Kernongevallenbestrijding.<sup>3</sup> De twee laatste rubrieken worden uiteraard alleen toegepast, wanneer het ter toetsing toegezonden rampbestrijdingsplan betrekking heeft op respectievelijk een luchtvaartterrein en een relevant object in de zin van de Kernenergiewet.<sup>4</sup>

Zodra de toetsingskaders een nadere uitwerking hebben gekregen, zullen deze in interprovinciaal verband worden vastgesteld. De diverse wettelijke bepalingen over deze plannen voorzien in de mogelijkheid dat de toetsingscriteria bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Waterstaatswet 1900, artikel 69.

<sup>2</sup> Toetsingskader rampenplannen, versie 31 januari 2003.

<sup>3</sup> Toetsingskader rampbestrijdingsplannen, versie 23 april 2001.

<sup>4</sup> Namelijk categorie B-objecten ex artikel 38 lid d, Kernenergiewet.

<sup>5</sup> Wet rampen en zware ongevallen, artikel 3 lid 8, artikel 4 lid 6 (na wijziging door WKR), 1985.

Om de toetsing van rampenplannen en rampbestrijdingsplannen op een uniforme, doelmatige en gestructureerde wijze te laten verlopen, is een vaste procedure van de toepassing van de toetsingskaders noodzakelijk (bijvoorbeeld: eerst wordt de gemeente uitgenodigd om documenten te leveren, vervolgens vindt een gesprek plaats, enzovoorts). Ook een dergelijke procedure is in ontwikkeling.

#### *Toetsing van het beheersplan*

Naast de rampenplannen en rampbestrijdingsplannen van gemeenten en calamiteitenplannen van waterschappen, is ook het regionaal beheersplan onderworpen aan toetsing door de provincie. Het beheersplan bevat de beleidsvoornemens ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding op de rampenbestrijding langs alle schakels van de veiligheidsketen. De organisatieplannen, waarin staat aangegeven hoe de diverse disciplines de beleidsvoornemens gaan realiseren, zijn niet aan toetsing onderworpen.

De wettelijke taak om het beheersplan vast te stellen wordt door gemeenten bij gemeenschappelijke regeling overgedragen aan de regionale brandweer. Het plan wordt getoetst door Gedeputeerde Staten.<sup>2</sup> Als Gedeputeerde Staten van mening zijn dat het beheersplan niet aan de wettelijke eisen voldoet of niet langer actueel is, kunnen zij het bestuur van de regionale brandweer uitnodigen om het plan te wijzigen. Zonodig voorzien Gedeputeerde Staten zelf in de wijziging van het plan.

Het beheersplan biedt de provincie een beeld van het pro-actie- en preventiebeleid en van de te realiseren operationele capaciteit en kwaliteit van de rampenbestrijding in regionaal verband. Daarmee biedt het ook een goed kader om de gemeentelijke rampenplannen en rampbestrijdingsplannen op hun uitvoerbaarheid te toetsen.

Het beheersplan is kaderstellend voor de organisatieplannen. Omdat de wetgever van oordeel is dat de provincie op basis van het beheersplan voldoende zicht kan verwerven op de kwaliteit van de rampenbestrijding, is er niet voor gekozen om de provincie ook een toetsende bevoegdheid te verlenen ten aanzien van het organisatieplan.

De provinciale toetsing van het beheersplan is een toets op hoofdlijnen. Tijdens de behandeling van de Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004, De veiligheidsketen gesmeed, is aangegeven dat het niet de bedoeling is dat de provincie alle punten tot in detail bestudeert.<sup>3</sup>

Concreet toetst de provincie de volgende onderwerpen:<sup>4</sup>

- Het hulpaanbod dat wordt nagestreefd. In het bijzonder toetst de provincie hoe dit hulpaanbod zich verhoudt tot het hulpaanbod dat in aangrenzende regio's en in aangrenzende provincies wordt nagestreefd;
- De vastgestelde prestaties van de brandweer, de GHOR, de politie en (andere) bij de rampenbestrijding betrokken gemeentelijke diensten gebaseerd op het vastgestelde hulpaanbod. In het bijzonder wordt bezien of de afgesproken prestaties voldoende zijn om het hulpaanbod tijdens de bestrijding van een ramp te kunnen realiseren;
- De prestaties van de brandweer, de GHOR en de politie ter ondersteuning van het (gemeentelijk) pro-actie en preventiebeleid;
- Het regionaal vastgestelde oefen- en opleidingsprogramma. In het bijzonder bekijkt de provincie of dit programma voldoende garantie biedt voor een adequate voorbereiding op de rampenbestrijding in de provincie.

1 Wet rampen en zware ongevallen, artikel 9 (na wijziging door WKR), 1985.

2 Kamerstukken II 1999/2000, 26956, nr. 4.

3 Zie memorie van toelichting Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding.

Toetsingkader beheersplan

Net als voor de rampenplannen en rampbestrijdingsplannen zal ook voor de beheersplannen door de provincies een uniform en eenduidig toetsingkader worden ontwikkeld.<sup>1</sup> Dit *toetsingkader* omvat: (1) het proces van totstandkoming van het plan (betrokkenheid alle kolommen, vastlegging volgens juiste procedures, wijze van openbaarmaking), (2) de inhoud van het plan (conform wettelijke eisen, kwantitatieve onderbouwing, consistentie), en (3) de plancontext (relatie uitvoeringsprogramma's, andere plannen, specifieke gebeurtenissen).

Om de vierjaarlijkse toetsing van beheersplannen op een uniforme, doelmatige en gestructureerde wijze te laten verlopen, is net als voor rampenplannen en rampbestrijdingsplannen een vaste procedure voor de toepassing van het toetsingkader noodzakelijk. Een dergelijke procedure is eveneens in ontwikkeling.

*“Toetsing” uitvoering beheersplan door de Commissaris van de Koningin*

Gelet op de taken en bevoegdheden van de Commissaris van Koningin in het kader van de daadwerkelijke bestrijding van rampen en zware ongevallen, dient hij voldoende invloed te hebben op de voorbereiding van de rampenbestrijding. In dat verband is de uitvoering van het beheersplan minstens zo belangrijk als de totstandkoming ervan. Daarom heeft de Commissaris van de Koningin een aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de uitvoering van het beheersplan.<sup>2</sup> Wanneer de Commissaris van de Koningin de voortgang in de uitvoering als onvoldoende beoordeelt (“toetst”), dan kan hij het bestuur van de regionale brandweer een aanwijzing geven om bepaalde activiteiten, bijvoorbeeld ten aanzien van opleiden en oefenen, met voorrang op te pakken.

#### 4.4 Algemene doorlichting door inspecties

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het systeem van de organisatie van de rampenbestrijding en dient daarom inzicht te hebben in het functioneren van die organisatie. Dit gebeurt onder meer via het toezicht door de rijksinspecties, onder regie van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). Dit toezicht is aanvullend op de toetsing van de planvorming door de provincie.

Het inspectietoezicht verschilt inhoudelijk en qua reikwijdte van het toezicht dat door de provincie wordt uitgeoefend. De provincies voeren vooral een administratieve toets uit. Vragen die daarbij kunnen worden gesteld aan gemeenten zijn bijvoorbeeld: is de juiste procedure gevolgd, zijn de plannen in overeenstemming met de wet, zijn de beleidsvoornemens consistent, zit er voldoende voortgang in het realiseren van beleidsvoornemens, enzovoorts. De inspecties verrichten een toets op de feitelijke geleverde prestaties. Daarbij wordt bijvoorbeeld via een simulatie in de meldkamers nagegaan of het alarmeringsproces goed verloopt.

In tegenstelling tot de provincie kan de inspectie slechts signaleren en niet interveniëren. Wel kan naar aanleiding van de bevindingen van de inspectie het regionale beleid worden bijgesteld. Ook de provincie kan gebruik maken van de bevindingen van de inspectie ten behoeve van haar toezichthoudende rol. Overigens geldt dat de Inspectie in haar toezicht ook een beoordeling kan geven van de rol in en bijdrage van de provincie aan de rampenbestrijding in regio's.

Algemene doorlichtingen

Het toezicht door de rijksinspecties zal als volgt vorm krijgen. De IOOV toetst, in samenwerking met de andere betrokken rijksinspecties (zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie VROM, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat), de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding door middel van periodiek uitgevoerde *algemene doorlichtingen* en thematische onderzoeken. Deze toetsing is wettelijk verankerd in de Brandweerwet 1985.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> De voltooiing van dit toetsingkader is voorzien in 2003.

<sup>2</sup> Wet rampen en zware ongevallen, artikel 10 (na wijziging door WKR), 1985.

<sup>3</sup> Brandweerwet 1985, artikel 19a (na wijziging door WKR); circulaire 4 juli 2002.

De algemene doorlichting omvat de voorbereiding op de rampenbestrijding, inclusief het voorkomen en beperken van risico's. De doorlichting vindt plaats op het niveau van de regio (niet op het niveau van de gemeenten) en heeft een multidisciplinair karakter: de drie parate regionale diensten en de gemeentelijke diensten worden getoetst. Daarnaast bekijkt de Inspectie of de provincie haar toezichhoudende taak juist uitvoert. Het doorlichtingsinstrumentarium van de inspectie is in ontwikkeling. De contouren van de Algemene doorlichting rampenbeheersing zien er als volgt uit.<sup>1</sup>

Aan de hand van vijf thema's beoordeelt de Inspectie of de regio aan de noodzakelijke voorwaarden voor de rampenbestrijding heeft voldaan. Met de thema's wil zij bovendien inzicht krijgen in de mogelijkheden voor de ontwikkeling in de rampenbestrijding in de betreffende regio. De thema's die bij de toetsing aan de orde komen, zijn weergegeven in onderstaande figuur.

**Figuur C4.1 Thema's in de Algemene doorlichting rampenbeheersing**

- 1. Het voorkomen van rampen**
  - Risico-inventarisaties
  - Actueel houden van gegevens
  - Toepassing van het besluit Risico's en Zware Ongevallen
  - Toepassing van het besluit Bedrijfsbrandweren
  - Handhavingspraktijk bij risicovolle bedrijven
- 2. De bestuurlijk-organisatorische processen**
  - Risico-inventarisatie en -analyse
  - Organisatieplannen
  - Beheersplan
- 3. De actuele voorbereiding van rampbestrijdingsprocessen**
  - Beschikbare aantallen eenheden, mensen en middelen
  - Effectieve opkomsttijden (paraatheid en opschaling)
  - Competenties van leidinggevend en personeel van de eenheden
  - Kwaliteit van de uitrusting
  - Kwaliteit van de organisatiestructuur
  - Kwaliteit van de communicatie en informatievoorziening
  - Effectiviteit van de besluitvorming
- 4. Het ontwikkelpotentieel en de feitelijke ontwikkelrichting**
  - Aanwezigheid van een concreet, bestuurlijk vastgesteld streefniveau
  - Duidelijke verbeterplannen onderbouwd met voldoende middelen
  - Voldoende bestuurskracht om bij de uitwerking zonodig knopen door te hakken
  - Randvoorwaarden op het gebied van projectmanagement, prioriteitsstelling, relatiebeheer en inhoudelijke deskundigheid moeten vervuld zijn
- 5. De kwaliteitszorg**

Toetsingskaders

Modelscenario

De thema's van de doorlichting zijn onderverdeeld in *toetsingskaders*. Bij elke doorlichting wordt gebruik gemaakt van de toetsingskaders. Voor ongeveer 40 activiteiten is een toetsingskader in ontwikkeling. Een toetsingskader bestaat uit een *modelscenario*, waarin de uitvoering van de activiteit beschreven wordt, een bureautoets, die gebruikt wordt tijdens de voorbereiding op de doorlichting, en een praktijktoets, die gebruikt wordt tijdens de doorlichting in de regio zelf.

<sup>1</sup> Circulaire IBR2002/72868, 4 juli 2002

In de toetsingskaders zijn de modelscenario's gehanteerd, zoals weergegeven in onderstaande figuur.

**Figuur C4.2 Modelscenario van de Algemene Doorlichting**

1. Bestuurlijk, organisatorisch	
- Basisorganisatie	
- Beheersplan	
- Borging en beheersorganisatie	
- Afstemming van gemeentelijke rampenplannen	
- Afstemming van rampbestrijdingsplannen	
- Ambitieniveaus volgens Leidraad Maatramp	
2. Processen ter voorkoming en beperking van ramprisco	
- Risico-inventarisatie	
- Integrale veiligheid	
- Industriële risico's	
3. Voorbereiding van operationele processen	
<i>Algemene coördinatie</i>	<i>Bron- en effectbestrijding</i>
- Alarmering en opschaling	- Bestrijden van brand, emissie gevaarlijke stoffen, technische hulp en eerste hulp
- Bestuurlijke coördinatie	- Meten, registreren en evalueren
- Operationele leiding	- Ontsmetten van mensen
- Waarschuwen van de bevolking	- Ontsmetten van voertuigen en infrastructuur
- Operationele informatievoorziening	- Milieuzorg
- verbindingen	- Toegankelijk en begaanbaar maken
<i>Gezondheidszorg</i>	<i>Openbare orde en verkeer</i>
- Geneeskundige hulpverleningsketen	- Handhaven openbare orde
- Geestelijke gezondheidszorg	- Strafrechtelijk onderzoek
- Preventieve volksgezondheid	- Verkeer regelen
- Inzamelen van besmette waren	- Begidsen
	- Identificeren van overledenen
<i>Bevolkingszorg</i>	<i>Nazorg</i>
- Voorlichting	- Begeleiding slachtoffers
- Ontruimen en evacueren	- Voorkomen en beperken psychotrauma bij hulpverleners
- Opvang en verzorging	- Financiële ondersteuning van getroffen
- Voorzien in primaire levensbehoeften	- fenen
- Registreren van slachtoffers	- Evaluatie van incident en afhandeling
- Uitvaartverzorging	
- Schade-registratie en afhandeling	

De modelscenario's van de operationele processen zijn ideaaltypische beschrijvingen van (clusters van) activiteiten die in deel B van dit Handboek zijn aangeduid als rampbestrijdingsprocessen.

Bij de doorlichting wordt de kwaliteitszorg van de rampenbestrijding niet gewaardeerd, omdat een specifiek kwaliteitssysteem voor de rampenbestrijding nog niet bestaat. De Inspectie beperkt zich in dit geval tot het inventariseren en beschrijven van de diverse bij de organisaties in gebruik zijnde kwaliteitssystemen. De waardering voor de thema's 1, 2 en 4 zijn in ontwikkeling. Voor het waarderen van de voorbereiding op de rampbestrijdingsprocessen (thema 3) baseren de Inspecties zich op een algemeen basisniveau van de bestrijding van enkele ramptypen die zich in iedere regio kunnen voordoen. Het betreft de ramptypen: verkeersongeval op land, ongeval met giftige stoffen, brand in groot gebouw en grootschalige ordeverstoring.

Kwalificaties

Voor de beoordeling hanteert de Inspectie vijf kwalificaties: (1) zwak: het actuele niveau voldoet niet aan de kritieke minimumkenmerken en is zo laag dat snel ingrijpen is vereist; (2) zwakker dan het basisniveau: het actuele niveau is lager dan het basisniveau, maar voldoet wel aan de kritieke minimumkenmerken; (3) algemeen basisniveau: het rampbestrijdingsproces voldoet aan niveau I van de maatrap van vier rampscenario's; (4) sterker dan het basisniveau: het rampbestrijdingsproces voldoet aan niveau I en ontwikkelt zich in de richting van het in de regio vastgestelde maatrapniveau; en (5) goed: het rampbestrijdingsproces functioneert op het niveau van het in de regio vastgestelde maatrapniveau.

In 2003 begint de doorlichting van de hulpverleningsregio's naar de voorbereiding op de rampenbestrijding. De regio's zullen vanaf dat moment periodiek (gedacht wordt aan eens per vier jaar) worden doorgelicht. De doorlichting levert per regio een beeld op van de mate waarin sprake is van een adequaat niveau van rampenbeheersing. De resultaten worden vastgelegd in een (multidisciplinair) doorlichtingsrapport. Dit rapport is bedoeld voor de besturen in de regio. Nadat het rapport is becommentarieerd door de regiobesturen, wordt het rapport, inclusief het commentaar, openbaar gemaakt. Op basis van de regionale rapporten zal de Inspectie periodiek een rapportage op landelijk niveau uitbrengen.

#### 4.5 Bestuurlijk rapportagesysteem

Het sluitstuk van evaluatie en toezicht bestaat uit het bestuurlijk rapportagesysteem. Binnen het systeem van de rampenbestrijding ontbrak tot voor kort een regelmatig verschijnend en samenhangend overzicht van de stand van zaken op het gebied van de voorbereiding op de rampenbestrijding.

Bestuurlijke rapportage  
rampenbestrijding

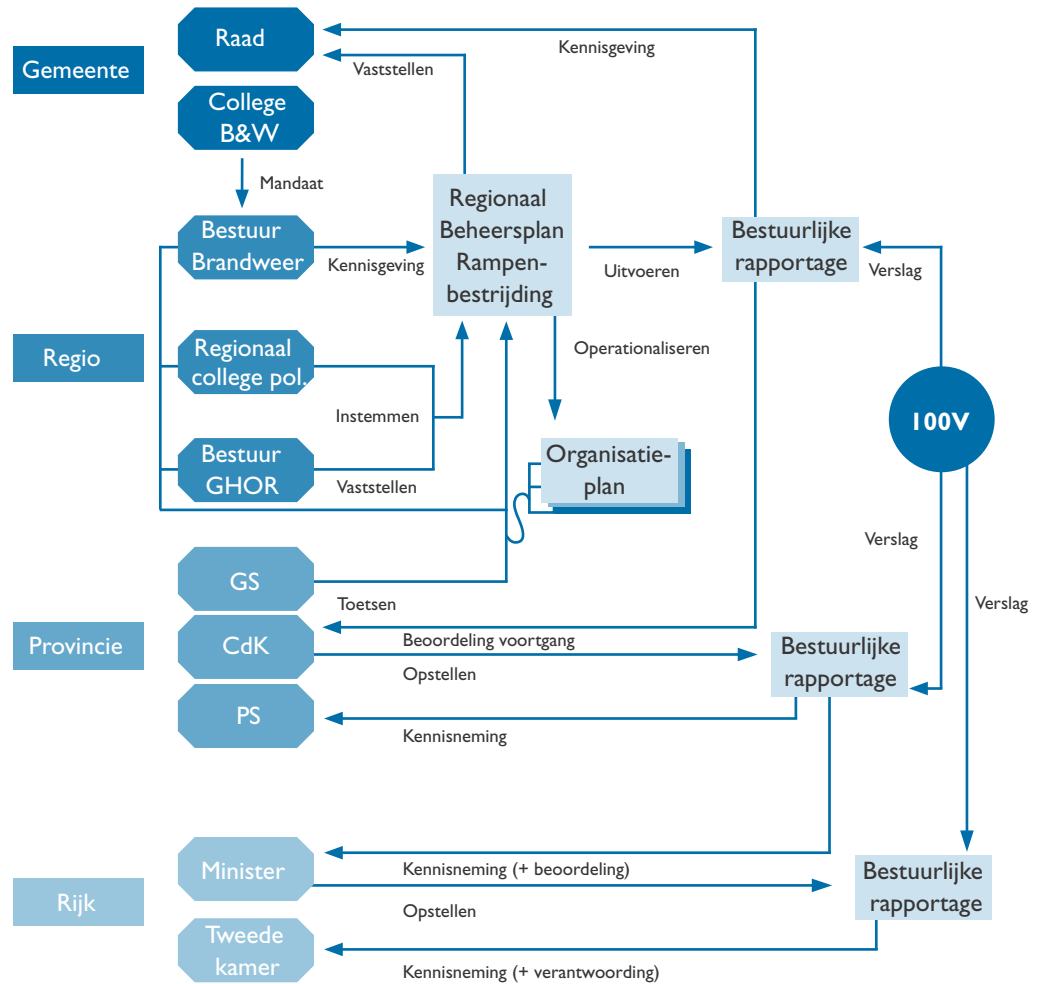
In de Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004 werd voor het eerst de ontwikkeling van een periodieke, integrale rapportage over de voorbereiding op de rampenbestrijding aangekondigd: de *bestuurlijke rapportage rampenbestrijding*.<sup>1</sup> Het maatschappelijk debat naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam hebben het belang van een dergelijke rapportage nog eens benadrukt. In de kabinetsstandpunten over de onderzoeken naar deze rampen trekt de regering de les dat het veiligheidsbeleid transparant moet zijn. De overheid moet de burgers periodiek informeren over wat er gebeurt op het terrein van veiligheid en wie daarop aanspreekbaar is. De bestuurlijke rapportage is daarvoor het instrument waar het gaat om de rampenbestrijding.

<sup>1</sup> Ministerie van BZK, Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004, De keten gesmeed, Den Haag, 1999.

Bestuurlijke rapportagesysteem

Omdat er verschillende besturen zijn met taken en verantwoordelijkheden in het kader van de rampenbestrijding, is ook sprake van verschillende bestuurlijke rapportages. Tezamen vormen de tot standkoming en het uitbrengen van deze rapportages het *bestuurlijke rapportagesysteem*. Inmiddels zijn het instrument van de bestuurlijke rapportage en het rapportagesysteem wettelijk verankerd.<sup>1</sup> De rapportagestructuur kan als volgt schematisch worden uitgebeeld:

**Figuur C4.3 Structuur van bestuurlijke rapportage rampenbestrijding**



Beheersplan = basis

Het voor vier jaar geldende *beheersplan* (met onderliggende organisatieplannen) en het daarvan afgeleide jaarlijkse activiteitenprogramma vormt de basis voor een bestuurlijke rapportage van de regio aan de provincie. Het algemeen bestuur van de regionale brandweer rapporteert, na overleg met het bestuur van de politieregio en van de GHOR-regio, jaarlijks aan de Commissaris van de Koningin.<sup>2</sup> In deze rapportage wordt de voortgang in de uitvoering van het beheersplan beschreven, dat wil zeggen de mate waarin beleidsambities zijn gerealiseerd.

Regionale bestuurlijke rapportage

De *regionale bestuurlijke rapportage*, aangevuld met een verslag van de uitvoering van de eigen provinciale rol en taken en die van de waterschappen op het gebied van de rampen-

<sup>1</sup> Wet rampen en zware ongevallen, artikel 10 d en 10f (na wijziging door WKR), 1985.

<sup>2</sup> Wet rampen en zware ongevallen, artikel 10 d (na wijziging door WKR), 1985.

bestrijding, vormt vervolgens de basis voor een jaarlijkse bestuurlijke rapportage van de Commissarissen van de Koningin aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>1</sup>

Provinciale bestuurlijke  
rapportage

De *provinciale bestuurlijke rapportage*, aangevuld met een verslag over de uitvoering van de eigen rol en taken van de rijksoverheid aangaande de (voorbereiding op de) rampenbestrijding, is – samen met de doorlichtingsrapporten van de Inspectie - de basis voor een bestuurlijke rapportage van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de *Tweede Kamer*. Dit gebeurt ten minste eenmaal in de vier jaar.<sup>2</sup>

Rapportage aan de  
Tweede Kamer

Met deze rapportagestructuur is een sluitende beleids- en beheerscyclus binnen de voorbereiding op de rampenbestrijding gewaarborgd. Naar verwachting zal de wettelijke regeling waarin het instrument van de bestuurlijke rapportage is opgenomen per 1 januari 2004 in werking treden. De eerste bestuurlijke rapportage zal zodoende niet eerder verschijnen dan in 2004.

---

1 Wet rampen en zware ongevallen, artikel 10 lid e (na wijziging door WKR), 1985.

2 Wet rampen en zware ongevallen, artikel 10 lid f (na wijziging door WKR), 1985.

