

Kenmerk	W04.02.0168/I
Datum advies	19 juli 2002
Vindplaats	Kamerstukken II 2002/03, 28 644, A

Volledige tekst

Voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).

Bij Kabinetsmissive van 17 april 2002, no.02.001969, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).

Het wetsvoorstel beoogt de kwaliteit van de rampenbestrijding te bevorderen door middel van territoriale afstemming van de desbetreffende diensten, het verbeteren van de planmatigheid van de rampenbestrijding en aanscherping van het provinciaal toezicht.

Hiertoe wordt een wijziging voorgesteld van de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo), de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en de Wet ambulancevervoer.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel, maar maakt een aantal opmerkingen over in het bijzonder het bereik van het voorstel. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Rampenbestrijding heeft volgens de toelichting betrekking op het voorkomen en beperken van risico's, de voorbereiding op de bestrijding van rampen, de daadwerkelijke bestrijding zelf en de nazorg. (zie noot 1) Het wetsvoorstel concentreert zich op het verbeteren van de voorbereiding op de bestrijding van rampen. De Raad acht dit een te magere kader om van een kwalitatieve bevordering van de rampenbestrijding te kunnen spreken. Hij wijst erop dat slechts één van de vier vermelde aspecten aan de orde komt. In de praktijk blijkt dat ter voorkoming van problemen, juist de samenwerking tussen de verschillende betrokkenen bij rampenbestrijding van groot belang is. De Raad beveelt aan aandacht te besteden aan de drie andere schakels, te weten de voorkoming en beperking van risico's, de bevordering van de daadwerkelijke rampenbestrijding en de maatregelen ten behoeve van de nazorg. Daarbij beveelt de Raad aan ook aandacht te besteden aan de toedeling van de verantwoordelijkheid

voor de koppeling van de verschillende schakels. Ook mist de Raad een uiteenzetting over de aanpak van rampenbestrijding in gevallen waarbij ten gevolge van rampen aan de Nederlandse grens een beroep moet worden gedaan op buitenlandse hulp.

Ten aanzien van de operationele leiding bij het bestrijden van een ramp doet zich bovendien de vraag voor of de brandweercommandant en de brandweerorganisatie in alle gevallen daarvoor voldoende uitgerust zijn. In het bijzonder bij rampen die een langdurig optreden vereisen, kan daarover twijfel rijzen. De Raad acht het wenselijk ook op dit aspect in de toelichting in te gaan.

2. In de toelichting wordt gesteld dat het wetsvoorstel ertoe strekt de kwaliteit van de (voorbereiding op de) rampenbestrijding in het algemeen te bevorderen. (zie noot 2) De Raad onderscheidt in dit opzicht verschillende aspecten, te weten de regeling van de kwaliteitscriteria, de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de desbetreffende plannen en een tekort in het gekozen kader. In het navolgende wordt dit successievelijk toegelicht.

a. In de toelichting wordt gesteld dat een eenduidig toetsingskader en kwaliteitscriteria onontbeerlijk zijn voor de desbetreffende plannen. (zie noot 3) Desondanks bevat het voorstel voor rampenplannen en rampbestrijdingsplannen geen materieel toetsingskader met kwaliteitscriteria. (zie noot 4) Een dergelijk stelsel is wel in ontwikkeling en de wet voorziet erin dat de criteria bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld (artikelen 3, achtste lid en 4, zesde lid, Wrzo). (zie noot 5)

De Raad hecht eraan dat in de wet zelf materiële kwaliteitscriteria voor rampenplannen en rampbestrijdingsplannen worden opgenomen. (zie noot 6) Hij adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

b. Een belangrijk aspect van de kwaliteit van de rampenbestrijding betreft de coördinatie tussen de diverse plannen. De Raad constateert dat er heel wat instanties worden belast met de zorg voor de rampenbestrijding, in het bijzonder door middel van het vaststellen van plannen, terwijl onvoldoende duidelijk is wie de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor de inhoudelijke coördinatie daarvan. De Raad adviseert daarin alsnog te voorzien.

c. Bij de probleemanalyse die aan het voorstel ten grondslag ligt is uitgegaan van enkele recente rampen (in het bijzonder de nieuwojaarsbrand te Volendam en de vuurwerkramp in Enschede). De Raad acht dit kader te beperkt. Het voorstel gaat voorbij aan een aantal aspecten dat van belang is voor de (voorbereiding van de) rampenbestrijding.

In de eerste plaats valt te wijzen op watersnoodrampen. Inschakeling van de desbetreffende waterschapsbesturen is bij de voorbereiding op en bestrijding van dit soort rampen onontbeerlijk. Afstemming als voorgeschreven in de artikelen 3, zesde lid, en 4, vierde lid, Wrzo, is onvoldoende omdat dit zonder overleg slechts een papieren oplossing is.

In de tweede plaats valt te wijzen op de positie van Defensie. In het algemeen kan bij de verhoging van de kwaliteit van de rampenbestrijding Defensie in twee opzichten betrokken zijn: als beheerder van militaire objecten, en als verlener van bijstand bij de bestrijding van een ramp. Illustratief in dit verband is het antwoord van de Staatssecretaris van Defensie op kamervragen over de samenwerking tussen gemeenten en militaire organisaties bij de voorbereiding van rampenplannen. (zie noot 7) Volgens de staatssecretaris hebben de rampenbestrijding op militaire complexen en de samenwerking tussen civiele en militaire autoriteiten de volle aandacht en genieten zij hoge prioriteit bij Defensie. Het wetsvoorstel gaat echter niet in op de mogelijke betrokkenheid van Defensie bij de voorbereiding op

rampenbestrijding.

In de derde plaats wordt in het voorstel niet ingegaan op mogelijke samenwerking tussen de regionale brandweer en bedrijfsbrandweerorganisaties. Een en ander betekent dat instanties die in voorkomende gevallen een belangrijke taak kunnen vervullen bij de (voorbereiding op de) rampenbestrijding in het voorstel niet een plaats krijgen.

In de vierde plaats blijkt uit het wetsvoorstel niet dat er een regeling is getroffen voor de afstemming tussen de voorgestelde samenwerking van deze genoemde organisaties en de politieorganisatie. Deze afstemming verdient evenzeer regeling.

De Raad adviseert toe te lichten hoe Defensie en de waterschapsbesturen bij (de voorbereiding op) de rampenbestrijding kunnen worden betrokken en beveelt voorts aan in te gaan op de mogelijke samenwerking tussen enerzijds brandweer en politie en anderzijds particuliere bedrijfsbrandweren. Hij stelt voor het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

3. De bestuurlijke verhouding tussen de burgemeester en sectorale organisaties, zoals de arbeidsinspectie en milieu-inspectie, komt niet aan de orde. Uit de praktijk is bekend - voornamelijk uit de ramp te Enschede - dat hier problemen liggen. Binnen het onderhavige kader dient ook hieraan niet voorbij gegaan te worden.

De Raad adviseert in te gaan op de verhouding tussen de burgemeester als bestuurlijk bevoegde instantie bij het bestrijden van een ramp en sectorale overheidsorganisaties die bij een ramp betrokken kunnen zijn.

4. Eén van de voorstellen is het bevorderen van een congruente gebiedsindeling van de brandweerregio's, de regio's voor de geneeskundige hulpverlening (GHOR-regio's) en de politieregio's. Dit wordt in de toelichting gezien als een belangrijke voorwaarde voor het verbeteren van de bestuurlijke samenwerking. (zie noot 8) Als hoofdregel voor de gebiedsindeling is ervoor gekozen de brandweerregio's en de GHOR-regio's af te stemmen op de indeling van gemeenten in politieregio's. Afwijking van de politieregio is mogelijk indien een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van de werkzaamheden ter voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding daartoe noodzaakt (voorgesteld artikel 3, tweede lid, van de Brandweerwet 1985).

Territoriale congruentie acht de Raad een goede zaak. Hij onderschrijft het voorstel tot afstemming op territoriaal niveau. Nu op dit element één uitzondering vanwege de huidige situatie wordt gemaakt, stelt de Raad voor deze uitzondering in een overgangsbepaling in de wet te benoemen en deze te binden aan een bepaalde termijn na verloop waarvan de vereiste congruentie in territoriaal opzicht gerealiseerd dient te zijn.

5. Bij de rampenbestrijding dienen verschillende overheidsorganisaties en -diensten met elkaar samen te werken. Het ligt daarom voor de hand dat het wetsvoorstel aansluiting zoekt bij de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). De Raad maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

De verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die het wetsvoorstel aanbrengt, is niet duidelijk. Artikel 4 van het voorstel maakt geen onderscheid tussen taken en bevoegdheden. Voor een juiste regeling van de positie van de regionale brandweer is het nodig duidelijkheid te verschaffen inzake enerzijds de taken die aan dit openbaar lichaam worden opgedragen en anderzijds de bevoegdheden welke daartoe of in verband daarmee aan het bestuur van dat lichaam worden overgedragen. In dit verband wijst de Raad op het bepaalde in artikel 10, WGR, dat in het eerste lid duidt op de taakstelling en in het tweede lid op de overdracht van bevoegdheden. Eveneens is hierbij het bepaalde in artikel 33 WGR van belang. Ook zij, wat de privaatrechtelijke bevoegdheden betreft, naar artikel 31 WGR

verwezen. Het voorgestelde artikel 4 gaat op deze diverse aspecten niet in. Artikel 4a van het voorstel deelt in die onduidelijkheid.

In het verlengde van het voorgaande valt te wijzen op de toelichting, volgens welke de vaststelling van het beheersplan moet passen in de systematiek van de WGR (zie noot 9), waarna gesteld wordt "De gemeenten krijgen (...) tot taak om een multidisciplinair beheersplan vast te stellen, terwijl zij tegelijkertijd de verplichting krijgen om de uitvoering van die taak over te dragen aan het bestuur van de regionale brandweer". Het is niet noodzakelijk dat gemeentebesturen beheersplannen vaststellen. Een aan het gemeentebestuur toekomende bevoegdheid kan overgedragen worden. De WGR biedt de mogelijkheid aan de desbetreffende bevoegde gemeentelijke bestuursorganen om de bevoegdheid tot het vaststellen van een plan - bijvoorbeeld een bestemmingsplan - over te dragen aan het bestuur van een op de WGR gebaseerd openbaar lichaam. Daarnaast is het mogelijk dat naast die overdracht van bevoegdheden de taak aan het openbaar lichaam wordt opgedragen om een intergemeentelijk plan op te stellen, hetgeen verder reikt dan uitsluitend de bevoegdheid van elk van die gemeentebesturen. Aldus zijn er twee aspecten aan de orde: enerzijds de uitoefening van een gedelegeerde gemeentelijke bevoegdheid en anderzijds een nieuwe taakstelling, namelijk die van een intergemeentelijke dimensie.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen in de aangegeven zin en daarbij het onderscheid tussen taakopdracht en bevoegdhedenoverdracht duidelijk te maken en te regelen aan welk bestuursorgaan van de regionale brandweer welke bevoegdheden overgedragen dienen te worden.

6. In hoofdstuk 6 van de toelichting wordt kort ingegaan op de financiële aspecten van het voorstel. Het wetsvoorstel heeft financiële gevolgen voor decentrale overheden. Bij de bedragen die de toelichting noemt is onvoldoende aangegeven hoe met deze bedragen de financiële uitvoerbaarheid van het voorstel is gegarandeerd. In dit verband wijst de Raad op het bepaalde in artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet. (zie noot 10) Wat de gemeenten betreft zij daarbij aangetekend dat zij de financiële gevolgen van de regionale brandweer plegen te dragen. De Raad beveelt voorts aan de hoogte van de in de toelichting genoemde bedragen in relatie tot de taaktoedeling aan provincies en gemeenten te onderbouwen.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 19 juli 2002, no.W04.02.0168/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Memorie van toelichting

- In paragraaf 4.2.2.3 niet spreken van de "toezichthoudende" bevoegdheden van gedeputeerde staten op grond van de Wet milieubeheer en de Woningwet ten aanzien van gemeentelijk vergunningenbeleid.

- In Artikelsgewijze toelichting, Artikel II, onderdelen B en D, eerste alinea, laatste zin, "de artikelen 10b, 10f en 10a" wijzigen in: de artikelen 10b, 10g en 10a.

- In Artikelsgewijze toelichting, Artikel II, onderdelen B en D, Gemeentelijke voorbereiding, "Het huidige artikel 3 spreekt in de onderdelen g, h, i, j, k en l over "een plan in hoofdlijnen". wijzigen in "Het huidige artikel 4 spreekt in de onderdelen g, h, i, j, k en l over "een plan in hoofdlijnen".

- In Artikelsgewijze toelichting, Artikel II, onderdelen B en D, Gemeentelijke voorbereiding, "Het voorgestelde vierde lid voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur criteria vast te stellen" wijzigen in: Het voorgestelde achtste lid voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur criteria vast te stellen.

Nader rapport (reactie op het advies) van 16 oktober 2002

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met de door de Raad gemaakte opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Terzake wordt het volgende opgemerkt.

1. De onderwerpen die de Raad van State in onderdeel 1 van zijn advies aanroert, raken de contouren van het wetsvoorstel, zij zijn daar zelf geen onderdeel van. Wij achten het met de Raad van State wel waardevol om in de memorie van toelichting de plaats van de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen, binnen de gehele rampbestrijdingsketen te schetsen. Daarmee ontstaat ruimte om ook op andere onderwerpen, waaraan de Raad van State in zijn advies aandacht besteedt, in te gaan. Deze onderwerpen zijn terug te vinden in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting. De oorspronkelijke hoofdstukken 6 (financiële aspecten) en 7 (artikelsgewijze toelichting) zijn daarmee vernummerd tot hoofdstukken 7 en 8.

2a. Het voorstel van de Raad van State om materiële kwaliteitscriteria voor rampenplannen en rampbestrijdingsplannen in de wet op te nemen wordt thans niet overgenomen. Alhoewel er geen principiële bezwaren zijn om de (hoofdlijnen van de) kwaliteitscriteria in de wet zelf op te nemen, is het thans niet wenselijk daaraan te voldoen. De kwaliteitscriteria waar de Raad op doelt zijn momenteel nog volop in ontwikkeling, waarbij onder meer de provincies nadrukkelijk betrokken zijn. Dit proces neemt nog zeker enige maanden in beslag. Daarnaast zal er in de eerste periode na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, behoefte bestaan om de dan in een algemene maatregel van bestuur vastgelegde criteria aan de hand van praktijkervaringen nader bij te stellen en zo mogelijk aan te scherpen.

De kwaliteitscriteria aan de hand waarvan de rampenplannen, rampbestrijdingsplannen en beheersplannen worden getoetst, komen tot uitdrukking in het krachtens de artikelen 3, 4 en 5 van de Wet rampen en zware ongevallen vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Enerzijds geeft deze constructie nog geruime tijd om de criteria te ontwikkelen en anderzijds biedt het de gelegenheid die criteria zonodig bij te stellen en aan te scherpen. Over enige jaren kan dan worden bezien of enkele criteria alsnog in de wet zelf kunnen worden opgenomen.

2b. Het advies van de Raad van State heeft geleid tot de opname van een nieuwe paragraaf 3.6 in de memorie van toelichting.

2c. Het advies van de Raad van State heeft geleid tot een aanvullende toelichting in het nieuwe hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting.

3. Het advies van de Raad van State heeft geleid tot een aanvullende toelichting in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting.

4. In de memorie van toelichting is aangegeven dat incongruentie tussen brandweer- en GHOR-regio niet zal worden toegelaten. Het wetsvoorstel laat geen ruimte voor afwijkingen op dit punt. Thans is er slechts één situatie waarin daaraan niet wordt voldaan. Het betreft hier de regio Amsterdam/Zaanstreek/Waterland. De problematiek in deze regio lijkt evenwel niet zodanig te zijn dat het belang van de rampenbestrijding er toe noopt dat de GHOR- en de brandweerregio niet congruent zouden moeten zijn. Dit houdt in dat ook daar een congruente indeling van de brandweer- en GHOR-regio zal worden voorgeschreven. Zonodig zal in de voor te bereiden algemene maatregel van bestuur voor deze regio een overgangstermijn worden opgenomen.

De wet laat wel ruimte voor incongruentie tussen brandweer- en GHOR-regio enerzijds en politieregio anderzijds. Indien een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van de werkzaamheden ter voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding en een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde hulpverlening bij ongevallen en rampen daartoe noodzaakt, is afwijking van de politieregio-indeling mogelijk. Voorzover het advies van de Raad van State ziet op deze uitzonderingsmogelijkheid, is het thans niet wenselijk geoordeeld deze aan een termijn te binden. Niet alleen vanwege de huidige situatie in enkele regio's maar met name ook met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Het is niet ondenkbaar dat de politieregio-indeling op termijn wordt aangepast. Indien de brandweer- en GHOR-regio's deze ontwikkeling niet of niet in hetzelfde tempo kunnen volgen, biedt de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om af te wijken van de politieregio-indeling de ruimte om in het belang van de (voorbereiding van de) rampenbestrijding al dan niet tijdelijk andere keuzes te maken.

5. Het advies van de Raad van State heeft geleid tot een technische aanpassing van de voorgestelde artikelen 4 van de Brandweerwet 1985 en 4 van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, waardoor een betere aansluiting bij het bepaalde in artikel 10 van de Wet gemeenschappelijke regelingen is gevonden. De taakopdracht aan de betrokken regio's kan gevonden worden in de artikelen 4 van de genoemde wetten, terwijl de bevoegdhedenoverdracht door de deelnemende gemeenten aan de respectievelijke bestuursorganen van de gemeenschappelijke regelingen voortvloeit uit artikel 10 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De toelichting in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting is hiermee in overeenstemming gebracht.

6. Het advies van de Raad van State heeft geleid tot een aanvullende toelichting in (het vernummerde) hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting.

7. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn verwerkt.

8. Tenslotte merk ik op dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt voor een aantal wijzigingen dat ambtshalve is aangebracht. Waar nodig is de memorie van toelichting met deze wijzigingen in overeenstemming gebracht.

- a. In de te wijzigen wetten wordt de term "Minister van Binnenlandse Zaken" steeds vervangen door "Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties".
- b. De artikelen 26 en 28 van de Brandweerwet 1985 zijn uitgewerkt. Voorgesteld wordt om deze te laten vervallen.
- c. Aan artikel 25 van de Wet rampen en zware ongevallen wordt een artikellid toegevoegd, waarmee een wettelijke basis wordt gecreëerd voor het huidige bijdragebesluit kosten

ruiming explosieven Tweede Wereldoorlog 1999. Het bijdragebesluit is thans gebaseerd op artikel 17, derde lid, van de Financiële verhoudingswet. Het bijdragebesluit vervalt, op grond van het vierde lid van dat artikel, vier jaren nadat het in werking is getreden, tenzij voor dat tijdstip een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal is ingediend, waarin de specifieke uitkering wordt geregeld.

d. In verband met de voorgestelde wijzigingen in de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen, worden enkele verwijzingen daarnaar in de Wet rechtspositionele voorzieningen rampenbestrijders, de Wet op de Economische Delicten, de Gemeentewet, de Provinciewet en de Politiewet 1993 daarmee in overeenstemming gebracht.

e. In verband met de vernummering van enkele bepalingen in de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet ambulancevervoer, is de grondslag voor enkele bestaande algemene maatregelen van bestuur gewijzigd. Hierin wordt voorzien door de opname van verwijzingen naar de nieuwe delegatiebepalingen.

f. Voorgesteld wordt het wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking te laten treden. Hiermee wordt de noodzakelijke ruimte gecreëerd om tijdig de aanpassingen in lagere regelgeving te realiseren. Het streven is erop gericht om het wetsvoorstel uiterlijk op 1 januari 2004 in werking te laten treden.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting enkele actualiteiten te verwerken en kleine oneffenheden te corrigeren.

Ik moge u, mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(1) Memorie van toelichting, paragraaf 1.1, tweede alinea.

(2) Zie in het bijzonder paragraaf 1.1.

(3) Memorie van toelichting, paragraaf 4.1, tweede alinea.

(4) Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

(5) Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.1.

(6) De Raad verwijst hierbij naar opmerking 1a van zijn advies over het Besluit rampbestrijdingsplannen luchtvaartterreinen (Bijvoegsel Stcrt. 9 oktober 2001, nr.195).

(7) Handelingen II, 2000/01, blz.3523.

(8) Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

(9) Memorie van toelichting, einde van paragraaf 3.4.

(10) Aanwijzing 216, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.