

PROTOCOL TOEZICHT OP DE RAMPENBESTRIJDING

1. Inleiding

In het kader van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Wkr, Stb. 2004, 184) is de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding versterkt evenals het toezicht hierop. De provincies zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de plannen die gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden maken. Buiten de Wkr hebben de provincies ook de mogelijkheid om toezicht uit te oefenen op de rampenbestrijding op basis van bijvoorbeeld de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het toezicht van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) wordt op grond van de Wkr uitgebreid met een periodieke algemene doorlichting.

De provincies en de Inspectie OOV hebben werkafspraken gemaakt met een tweeledig doel. Enerzijds beogen zij met deze werkafspraken de bureaucratistische last voor gemeenten en regio's te beperken door dubbelingen te voorkomen. Anderzijds hebben deze afspraken tot doel dat beide vormen van toezicht complementair zijn. Hiermee wordt ook recht gedaan aan de toezegging van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer op 6 april 2004, dat het Interprovinciaal Overleg (IPO) en Inspectie OOV een protocol zullen opstellen waarin de exacte taakverdeling wordt vastgelegd "om iedere schijn van overlap te voorkomen". De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft bovendien de toezegging gedaan dat er eerst gewerkt gaat worden met het protocol en dat over een twee jaar geëvalueerd zal worden hoe het systeem werkt.

2. Partijen

Het protocol ziet op afspraken tussen de Inspectie OOV, ressorterend onder en vertegenwoordigd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de colleges van Gedeputeerde Staten alsmede de Commissarissen van de Koningin, ten deze vertegenwoordigd door respectievelijk de voorzitter van het IPO en de doyen van de kring van Commissarissen van de Koningin.

3. Achtergrond

De voorbereiding op de rampenbestrijding staat onder toezicht van zowel de provincie als het rijk.

Toezicht door de provincies

De provincie houdt op grond van de artikelen 7, 8, 9, 10, 10d en 10e van de Wet rampen en zware ongevallen toezicht op de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding. Het college van Gedeputeerde Staten houdt toezicht op het gemeentelijk rampenplan, de Commissaris van de Koningin ziet toe op het rampbestrijdingsplan. Daarbij heeft de provincie de bevoegdheid om over de inhoud van de plannen aanwijzingen aan de gemeente te geven. Zonodig kan de provincie de plannen voor de gemeente vaststellen of wijzigen, indien de gemeente nalaat dit op aanwijzing van de provincie te doen.

De invoering van het regionale beheersplan rampenbestrijding, het organisatieplan en de bestuurlijke rapportage geeft de provincie de mogelijkheid over de gehele linie toezicht uit te oefenen op de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding. Het toezicht op het regionale beheersplan rampenbestrijding en het organisatieplan is belegd bij het college van Gedeputeerde Staten¹. Daarbij wordt bekeken hoe de beleidsvoornemens zich tot elkaar en tot die in aangrenzende regio's en in aangrenzende provincies verhouden. Het beheersplan biedt de provincie een beeld van het (nog te behalen) operationele niveau dat noodzakelijk is en de eigen capaciteit en kwaliteit van de regio.

De toetsing van de plannen door de provincie gebeurt aan de hand van door de provincies gezamenlijk ontwikkelde toetsingskaders, die een nadere uitwerking zijn van het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding². Dit besluit dient een tweeledig doel. Voor gemeenten en regio's biedt het een handvat voor de inrichting van de verschillende vast te stellen plannen. Zij kunnen uit dit besluit ook afleiden op welke onderdelen zij toezicht mogen verwachten en kunnen daarop anticiperen bij het schrijven van die plannen. Voor de provincies voorziet dit besluit in een eenduidig stelsel van toetsingscriteria, waardoor de onderscheiden plannen landelijk op een uniforme wijze worden beoordeeld.

Toezicht door de Inspectie OOV

De Inspectie OOV toetst of de gemeenten en regio's adequaat zijn voorbereid op mogelijke rampen en zware ongevallen. Hetgeen daaromtrent in de gemeentelijke en regionale plannen is neergelegd geldt daarbij als uitgangspunt. De focus van de Inspectie OOV is met name gericht op het daadwerkelijke operationeel vermogen van de parate diensten.

De Inspectie OOV toetst op grond van de artikelen 19 en 19a van de Brandweerwet 1985 in samenwerking met de andere betrokken rijksinspecties (Arbeidsinspectie (AI), Inspectie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM-Inspectie), Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)) of de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding op lokaal en regionaal niveau in werkelijkheid overeenstemt met de gemaakte plannen. De verschillende inspecties behouden in dit kader ieder hun eigen verantwoordelijkheid, maar stemmen hun werkzaamheden en werkwijze zodanig op elkaar af, dat zowel de inspecties als de geïnspecteerde daar voordeel van ondervinden.

Onderscheid

Het toezicht van de Inspectie OOV is complementair aan het toezicht dat de provincies uitoefenen. De provincie richt zich op de vraag of de plannen als geheel een consistent en volledig beeld geven van de voorbereiding op de rampenbestrijding, de Inspectie OOV juist meer op de kwaliteit en de effectiviteit van het hele stelsel van de brandweezorg en de rampenbestrijding. Waar de provincie de planvorming toetst, toetst de Inspectie OOV of deze plannen overeenstemmen met de werkelijkheid en of een acceptabel kwaliteitsniveau wordt bereikt.

In tegenstelling tot de provincie kan de Inspectie OOV uitsluitend signaleren en niet interveniëren. Wel kan naar aanleiding van de bevindingen van de Inspectie OOV het beleid (zowel op rijksniveau als op decentraal niveau) worden bijgesteld als reactie op eventuele onvolkomenheden. De provincie kan gebruik maken van de bevindingen en oordelen van de

¹ Het toezicht op het organisatieplan is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen.

² Kamerstukken II, 2003/04, 28 644, nr. 8 en Stb. 2004, 241.

inspecties ten behoeve van haar toezichhoudende rol en kan zo nodig interveniëren. Omgekeerd zal de Inspectie OOV gebruik maken van de bevindingen en oordelen van de provincies.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is het toezicht van de provincies en de algemene doorlichting van de Inspectie OOV helder te onderscheiden, zowel:

- naar onderwerp (planmatige voorbereiding versus te leveren prestaties);
- naar bevoegdheden (interveniërend versus signalerend),
- als naar frequentie (continue toezicht op gemeenten en regio's versus periodieke doorlichting van de regio's).

4. Afspraken

De provincies houden toezicht op de voorbereiding op de rampenbestrijding door te toetsen of de planmatige voorbereiding op de rampenbestrijding door de gemeenten en de regionale samenwerkingsverbanden tijdig, naar behoren, inhoudelijk consistent en in onderlinge samenhang is gebeurd.

De Inspectie OOV houdt toezicht op de regio's door middel van het instrument van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR). Deze bestaat uit drie delen:

Deel 1 Inventarisatie van de kritische processen binnen de operationele hoofdstructuur en de opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie;

Deel 2 Praktijktest (simulatie);

Deel 3 Bestuurlijke en organisatorische aansturing, voorkomen van rampen en overige rampbestrijdingsprocessen.

Ieder deel wordt afgerond met een rapportage waarin het oordeel van de Inspectie OOV is neergelegd. Na een positief oordeel wordt met het volgende deel gestart. Het oordeel kan ook zodanig zijn, dat eerst verbeteringen moeten worden afgewacht voordat overgegaan wordt tot het volgende deel van de ADR.

Provincies en Inspectie OOV verplichten zich:

- om elkaar tijdig te informeren over activiteiten die zij ontplooiën in het kader van hun toezicht op de voorbereiding op de rampenbestrijding;
- bedoelde activiteiten op elkaar af te stemmen;
- om elkaar tijdig te informeren over de voorlopige en definitieve bevindingen;
- waar mogelijk gebruik te maken van elkaars bevindingen.

5. Nadere uitwerking afspraken

In het kader van het toezicht op de rampenbestrijding komen de provincies en de Inspectie OOV elkaar tegen tijdens een ADR. Dat leidt tot de afspraken genoemd in paragraaf 4. Deze afspraken worden hieronder nader uitgewerkt.

Ruim voordat een doorlichting zal plaats vinden, ontvangt de betreffende regio een brief waarin wordt aangegeven dat zij geselecteerd is voor een doorlichting³. Een afschrift van deze brief gaat naar het college van Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin van de provincie die het aangaat. Met de provincie wordt, voordat er brieven naar de

³ Gestreefd wordt naar een periode van zes maanden voordat de doorlichting in een regio van start gaat.

regio's gaan, contact opgenomen om te zien of er in die periode door de provincie een onderzoek in de betreffende regio wordt gehouden. Indien dit niet het geval is wordt de provincie verzocht geen onderzoek in die regio('s) te houden. Indien dit wel het geval is wordt beoordeeld of (een) andere regio('s) zal worden doorgelicht. Tijdig voor de daadwerkelijke start van een ADR stelt de Inspectie OOV de provincie op de hoogte van de aanvang van de ADR.

De Inspectie OOV vraagt voor aanvang van de ADR het oordeel van de provincie over de voorbereiding op de rampenbestrijding van de betreffende regio. Alvorens binnen de regio vier gemeenten te selecteren voor de beoordeling van de uitvoering van de gemeentelijke processen, zal de Inspectie OOV met de provincie overleggen en het oordeel van de provincie meewegen in de uiteindelijke keuze van de gemeenten.

De provincie is geen lid van het doorlichtingsteam, maar een vertegenwoordiger neemt wel actief deel aan de vergaderingen van het doorlichtingsteam. Op deze wijze draagt de provincie er zorg voor dat alle in het kader van het toezicht beschikbare informatie over de voorbereiding op de rampenbestrijding gebruikt kan worden bij de doorlichting opdat doublures worden voorkomen en de regio niet onnodig wordt belast.

De Inspectie OOV kan oordelen dat de ADR slechts gedeeltelijk wordt uitgevoerd bij een regio omdat eerst verbeteringen door de regio moeten worden doorgevoerd alvorens het zinvol is verder te gaan met de ADR. De Inspectie OOV zal de vordering van de verbeterpunten volgen. Indien echter na drie maanden duidelijk is, dat de verbetering niet zodanig is dat voortgegaan kan worden met de ADR, zal de Inspectie OOV de doorlichting stoppen en een eindrapportage uitbrengen. De betrokken provincie wordt verzocht de vorderingen verder te volgen. De provincie zal aan dit verzoek voldoen, voor zover dit valt binnen de bevoegdheden en de mogelijkheden van de provincie. Indien dat niet het geval is, zal de Inspectie OOV de betreffende vorderingen blijven volgen, of in het verlengde daarvan de Inspectie voor de Gezondheidszorg of de VROM-Inspectie. Dit betekent dat, indien de provincie de vorderingen volgt, de Inspectie OOV een afschrift krijgt van de rapportages of verslagen van het overleg dat de provincie met de betrokken regio heeft.

Steeds voor de aanvang van een volgend deel van de ADR zal de Inspectie OOV met de provincie overleggen over de actualiteit en de volledigheid van de door de provincie ter beschikking gestelde informatie over de voorbereiding op de rampenbestrijding. Ook vindt er wederom een gesprek plaats met de provincie over de selectie van de gemeenten.

In de periode van deel 2 tot en met de simulatie van de ADR zal de provincie niet deelnemen aan de vergaderingen van het doorlichtingsteam, omdat de provincie ook onderwerp van toezicht is. In een opgeschaalde situatie zal de provincie immers betrokken worden bij de operationele inzet en heeft daarin een eigenstandige rol als coördinator van de bovengemeentelijke rampenbestrijding en als schakel in het verlenen van interregionale bijstand.

In deel 3 van de ADR kan de uitvoering van de taken van de provincie als bevoegd gezag voor milieubeheer en handhaver van invloed zijn. Eventuele opmerkingen over de uitvoering van deze taken worden in principe niet binnen de ADR gerapporteerd. In voorkomend geval wordt door de betrokken toezichthouder, binnen het daarvoor geldende wettelijk kader, apart gerapporteerd.

Zowel het college van Gedeputeerde Staten als de commissaris van de Koningin van de provincie die het aangaat ontvangen een afschrift van de rapportages van de ADR en van de reactie van het bestuur van de regio.

Door de Inspectie OOV en de provincies wordt een gezamenlijke lijst beheerd waarop de actuele gegevens staan van de provinciale contactpersonen en de coördinerend inspecteurs van de Inspectie OOV⁴.

6. Werkingsduur en beheer

Het protocol treedt in werking met ingang van 1 november 2004 en wordt twee jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. Het protocol kan met instemming van beide partijen tussentijds worden geactualiseerd of gewijzigd.

7. Ondertekening

Den Haag, 28 oktober 2004,

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes

DE VOORZITTER VAN HET INTERPROVINCIAAL OVERLEG,

J. Franssen

DE DOYEN VAN DE KRING VAN COMMISSARISSEN VAN DE KONINGIN,

W.T. van Gelder

⁴ De coördinerend inspecteur is verantwoordelijk voor de uitvoering van de doorlichting van de betreffende regio.