

Vorbereiding op orde

Taken en verantwoordelijkheden van de
provincie Limburg in het kader van de
Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding

6 februari 2007

ISBN 978-90-8768-006-0

Inhoudsopgave

1	Conclusies en aanbevelingen	4
1.1	Draag zorg voor een schriftelijk vastgelegd werkproces en zie toe op een kwalitatief goede uitvoering ervan	5
1.2	Stel eenduidige eisen aan dossiervorming	6
1.3	Informeer Provinciale Staten op hoofdlijnen over de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten	6
2	Inleiding	8
2.1	Aanleiding onderzoek	8
2.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
2.3	Afbakening	10
2.4	Onderzoeksaanpak	11
3	Bevindingen	12
3.1	Taken en verantwoordelijkheden Gedeputeerde Staten	12
3.1.1	Gemeentelijk rampenplan	12
3.1.2	Regionaal beheersplan rampenbestrijding	13
3.1.3	Calamiteitenplan waterschap	14
3.2	Invulling taken en verantwoordelijkheden Gedeputeerde Staten	15
3.2.1	Registratie van de plannen	15
3.2.2	Toetsing	16
3.2.3	Termijnen	17
3.2.4	Werkproces	22
4	Reactie Gedeputeerde Staten	24
5	Nawoord rekenkamer	26
Bijlage 1	Toelichting op plannen	28
Bijlage 2	Bestuurlijke verhoudingen rampenbestrijding	32
Bijlage 3	Overzicht van geraadpleegde documenten	34
Bijlage 4	Normenkader	36
Bijlage 5	Overzicht plannen	38

1 Conclusies en aanbevelingen

Op 1 juli 2004 is de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR) in werking getreden. Deze wet heeft tot doel om de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding te verbeteren door:

- het risicobewustzijn bij (lokale) besturen, burgers, bedrijven en hulpverleners te verhogen;
- een goede planvorming door gemeenten (gemeentelijke rampenplannen), het Bestuur Regionale Brandweer (BRB), Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en het Regionale College Politie (RCP)¹(regionale beheersplannen rampenbestrijding) en waterschappen (calamiteitenplannen);
- borging van de kwaliteit door toezicht, rapportage en terugkoppeling.

Gedeputeerde Staten (GS) van iedere provincie hebben in het kader van de WKR als taak de gemeentelijke rampenplannen, de regionale beheersplannen rampenbestrijding en de calamiteitenplannen van de waterschappen te toetsen. Voor het toetsen van deze plannen zijn in de WKR eisen vastgelegd.

De Zuidelijke Rekenkamer heeft in de periode september tot en met november 2006 binnen de Provincie Limburg onderzocht op welke wijze Gedeputeerde Staten invulling geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het kader van de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding. Centrale vraag daarbij was in hoeverre deze invulling voldoet aan de wettelijke eisen die daaraan gesteld worden. Op basis van haar onderzoek constateert de rekenkamer dat Gedeputeerde Staten van Limburg hieraan op hoofdlijnen voldoen.

Na de inwerkingtreding van de WKR zijn binnen de provincie belangrijke aanzetten gedaan om de gemeentelijke rampenplannen, de regionale beheersplannen rampenbestrijding en de calamiteitenplannen van de waterschappen conform de eisen van de WKR te toetsen. Zo acht de rekenkamer het digitale programma, dat de provincie hanteert voor het registreren van belangrijke data en vastleggen van verslagen van bevindingen, een goed hulpmiddel voor een systematische uitvoering van de toetsing.

De rekenkamer is evenwel van mening dat voor een kwalitatief goede uitvoering van de toetsing een aantal zaken nader aandacht behoeft. Deze geeft zij hieronder weer in de vorm van conclusies en daarop gebaseerde aanbevelingen.

¹ Deze hulpverleningsorganisaties vormen samen een veiligheidsregio.

1.1 Draag zorg voor een schriftelijk vastgelegd werkproces en zie toe op een kwalitatief goede uitvoering ervan

De rekenkamer concludeert op basis van haar onderzoek dat het op dit moment binnen de provincie ontbreekt aan een op schrift vastgelegd werkproces waarin de door de toetsers te doorlopen stappen vanaf de ontvangst van een rampen-, beheers- of calamiteitenplan tot en met het GS besluit met bijbehorende beoordelingsbrief expliciet zijn uitgewerkt. Het werkproces van toetsing van de verschillende plannen, voorzover daar al sprake van is, zit in de hoofden van de toetsers. Deze situatie draagt naar de mening van de rekenkamer het risico in zich van het weglekken van ervaring en van een zekere willekeur in de wijze waarop de toetsing van de verschillende plannen door de toetsers plaatsvindt.

De rekenkamer acht het formuleren, vastleggen en inbedden van een systematisch werkproces binnen de afdeling Bestuursstaf & Externe Betrekkingen noodzakelijk om tot een kwalitatief goede en eenduidige toetsing van de gemeentelijke rampenplannen, regionale beheersplannen rampenbestrijding en calamiteitenplannen te komen.

De rekenkamer is van mening dat in het werkproces aan een aantal zaken expliciet aandacht geschonken dient te worden. Het betreft:

- de uitvoering van een volledigheidstoets bij ontvangst van de plannen;
- het controleren van de ingevoerde data in het digitale programma;
- het opzetten van een structurele controle op de naleving van de wettelijk gestelde termijnen van toetsing;
- het vormgeven van het toezicht op de naleving van afspraken die naar aanleiding van de toetsing zijn gemaakt.

Met de uitvoering van een volledigheidstoets, kan meteen bij ontvangst van het plan worden nagegaan of het plan op onderdelen volledig is. Blijkt dit niet het geval te zijn, dan kan ook meteen contact worden opgenomen met de betreffende ambtenaar van de gemeente, het Bestuur Regionale brandweer of de waterbeheerder, met het verzoek de ontbrekende onderdelen binnen een bepaalde termijn aan te leveren. De rekenkamer is van mening dat het uitvoeren van een volledigheidstoets, met het oog op de wettelijk gestelde termijnen aan de toetsing van de plannen, onnodig tijdverlies kan voorkomen.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat momenteel binnen de provincie geen controle plaatsvindt op de invoer van data in het digitale programma. Zij beschouwt dit als een gebrek, vooral omdat uit haar onderzoek naar voren is gekomen dat op bepaalde punten sprake is van een onvolledige en onjuiste invoer van data. Voorts is de rekenkamer van mening dat in de huidige situatie onvoldoende controle plaatsvindt op de wettelijk gestelde termijnen van toetsing. Uit oogpunt van effectiviteit en de mogelijkheid om tijdig bij te kunnen sturen acht de rekenkamer dit onwenselijk.

1.2 Stel eenduidige eisen aan dossiervorming

Aan ieder dossier mag de eis gesteld worden dat daaruit het proces waar het betrekking op heeft, gereconstrueerd kan worden. Aan die eis wordt in een aantal gevallen niet voldaan. Een aantal door de rekenkamer onderzochte dossiers bleek onvolledig en enkele dossiers waren ten tijde van het onderzoek nog niet opgesteld.

In het digitale programma heeft de rekenkamer evenwel alle relevante informatie over het toetsingsproces aangetroffen. In het licht daarvan beveelt zij aan systematisch een koppeling tot stand te brengen tussen het digitale programma en de dossiers.

1.3 Informeer Provinciale Staten op hoofdlijnen over de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten

Naar de mening van de rekenkamer dienen Provinciale Staten na te kunnen gaan op welke wijze Gedeputeerde Staten invulling geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het kader van de WKR. Deze controlerende taak kan een scherpere invulling krijgen door een (periodieke) rapportage op hoofdlijnen over de stand van zaken bij de uitvoering.

Tot slot merkt de rekenkamer op dat zij kennis heeft genomen van het concept voorstel 'Wet op de Veiligheidsregio's en de bijbehorende concept memorie van toelichting. Mogelijk komt daardoor op termijn de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten voor de toetsing van de verschillende plannen te vervallen. Naar de mening van de rekenkamer mag dat evenwel geen aanleiding vormen om bij de uitvoering van taken en verantwoordelijkheden daarop te anticiperen. Daarvoor is het onderwerp te belangrijk. Bovendien kunnen de ervaringen van de provinciale toetsing een belangrijke input vormen voor de eventuele latere opzet van het toetsingsproces door andere partijen. Voorwaarde is dan wel dat het proces en de besluitvorming goed gedocumenteerd zijn.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding onderzoek

Op 1 juli 2004 is de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding in werking getreden. Het betreft een raamwet waarin uitsluitend wijzigingen zijn opgenomen van de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO, wet van 30 januari 1985), de Brandweerwet (Wet van 30 januari 1985), de Wet Geneeskundige Hulpverlening bij rampen (WGHR, wet van 14 november 1991) en de Wet Ambulancevervoer (Wet van 23 april 1971). De WKR is opgesteld in vervolg op de beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004², de kabinetsstandpunten naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede³ en de café-brand in Volendam⁴, en het rapport van de Algemene Rekenkamer over de voorbereiding op rampenbestrijding⁵.

De WKR heeft als doel de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding te verbeteren door middel van het verhogen van het risicobewustzijn bij bestuur, burgers, bedrijven en hulpverleners, een goede planvorming door het bestuur en de hulpverleningsdiensten en borging van de kwaliteit door toezicht, rapportage en terugkoppeling.

Om het risicobewustzijn te verhogen dient inzicht te worden verkregen in de risico's die in de woon-, werk- en leefomgeving van de burger bestaan. De WKR verplicht gemeenten deze risico's te inventariseren en te analyseren. Op basis van deze risico-inventarisatie en -analyse stellen het BRB, de GHOR en het RCP vervolgens de hulpbehoefte vast bij verschillende ramptypen en rampscenario's. Daarbij wordt de hulpbehoefte onder andere uitgedrukt in het aantal te verwachten slachtoffers, de omvang van brandbestrijdings- en reddingsoperaties en de aard en omvang van politiewerkzaamheden. Vervolgens wordt de hulpbehoefte vertaald in door deze hulpverleningsdiensten te leveren operationele prestaties. Over de risico's en te leveren operationele prestaties dienen gemeentebesturen te communiceren met collegabesturen, hulpverleningsdiensten en de burger. In de WKR is een nieuwe regel opgenomen die provincies (GS) verplicht een risicokaart te ontwikkelen en te beheren waarmee verschillende actoren in het algemeen en de burger in het bijzonder, geïnformeerd kunnen worden over risico's in hun directe omgeving.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004, *De veiligheidsketen gesmeed*, Den Haag, 1999.

³ Tweede Kamer vergaderjaar 2000-2001, 27 157, nr. 20.

⁴ Tweede Kamer vergaderjaar 2000-2001, 27 575, nr. 5.

⁵ Tweede Kamer vergaderjaar 2000-2001, 27 795, nrs. 1-2.

Voorts dient met behulp van het opstellen van ‘plannen’ bepaald te worden hoe met de risico’s moet worden omgegaan (planvorming). Gemeenten waren bij wet al verplicht een rampenplan en rampbestrijdingsplan op te stellen en provincies een coördinatieplan. In het kader van de WKR is hieraan toegevoegd dat de BRB, GHOR en RCP gezamenlijk een regionaal beheersplan rampenbestrijding dienen vast te stellen en de BRB en GHOR ieder ook een organisatieplan⁶. Het doel van het opstellen van deze plannen is de kwaliteit van de organisatie van rampenbestrijding te bevorderen. Daarnaast dienen de rampenplannen en de rampbestrijdingsplannen in het kader van de WKR, afgestemd te worden met de calamiteitenplannen die de waterschappen in het kader van de Waterstaatswet⁷ dienen op te stellen. De calamiteitenplannen van de waterschappen hebben betrekking op watergerelateerde rampen. De hierboven genoemde plannen worden in bijlage 1 nader toegelicht.

Gedeputeerde Staten dienen toezicht te houden op de vaststelling en uitvoering (toetsing) van het gemeentelijke rampenplan, het regionaal beheersplan rampenbestrijding en de calamiteitenplannen van de waterschappen. De organisatieplannen voor de BRB en de GHOR worden niet aan een toetsing onderworpen. Aan de hand van uniforme landelijke toetsingskaders beoordelen GS of gemeenten, regio’s en waterschappen de plannen tijdig, inhoudelijk consistent en in samenhang hebben vastgesteld. In bijlage 2 is een schematische weergave opgenomen van de bestuurlijke verhoudingen en de verschillende plannen met betrekking tot rampenbestrijding.

Uit het bovenstaande volgt dat provincies bepaalde taken en verantwoordelijkheden hebben op het gebied van rampenbestrijding. Gezien de maatschappelijke relevantie van het onderwerp rampenbestrijding acht de rekenkamer het van belang onderzoek te verrichten naar de wijze waarop de provincie Limburg invulling geeft aan deze taken en verantwoordelijkheden.

2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Met het onderzoek stelt de rekenkamer zich ten doel Provinciale Staten inzicht te verschaffen in de provinciale taken die voortvloeien uit de WKR en in de wijze waarop de provincie Limburg, in casu Gedeputeerde Staten, daaraan invulling geeft.

⁶ De politie dient geen organisatieplan op te stellen, dit is ingebed in het bestaande regionale beleidsplan van de politie.

⁷ Wet van 10 november 1900.

De rekenkamer heeft de centrale vraagstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd:

In hoeverre geven Gedeputeerde Staten van Limburg invulling aan hun taken en verantwoordelijkheden conform de eisen die worden gesteld in de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR)?

De centrale vraagstelling is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- 1a. Welke specifieke taken en verantwoordelijkheden hebben Gedeputeerde Staten op grond van de WKR?
- 1b. Welke eisen worden gesteld aan de taken en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten op grond van de WKR?
2. Hoe geven Gedeputeerde Staten invulling aan deze specifieke taken en verantwoordelijkheden?
3. In hoeverre voldoet deze invulling aan de daaraan gestelde eisen?

2.3 Afbakening

Het onderwerp veiligheid is bestuurlijk gezien zeer in beweging. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in juli 2006 een concept voorstel 'Wet op de Veiligheidsregio's' en bijbehorende concept memorie van toelichting gepubliceerd. BZK streeft ernaar deze wet per 1 januari 2008 in werking te laten treden. De Wet op de Veiligheidsregio's vervangt de bestaande wetgeving, inclusief de WKR. In het kader van de WKR worden het gemeentelijk rampenplan en het regionaal beheersplan rampenbestrijding momenteel getoetst door GS. In het concept voorstel van de Wet op de Veiligheidsregio's worden deze plannen vervangen door respectievelijk het crisisplan en het beleidsplan veiligheidsregio. De toetsing van deze plannen geschiedt, na invoering van de nieuwe wet, mogelijk niet meer door GS maar door BZK. Dit laat echter onverlet dat GS in ieder geval minimaal tot 2008 verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een maatschappelijk zeer relevante taak. Gelet op dit feit en de onzekere uitkomst van het wetgevingstraject heeft de rekenkamer besloten een onderzoek in te stellen.

Het onderzoek van de rekenkamer is zowel in de provincie Limburg als Noord-Brabant uitgevoerd. De onderzoeken lopen parallel aan elkaar, maar vormen geen benchmark.

De rekenkamer heeft zich in haar onderzoek geconcentreerd op de rampenplannen en regionale beheersplannen rampenbestrijding die zijn opgesteld na het in werking treden van de WKR per 1 juli 2004 en de calamiteitenplannen die zijn opgesteld na de actualisatie van de Waterstaatswet per 1 september 2002. Het onderzoek is afgesloten op 8 november 2006.

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich niet op de taken en verantwoordelijkheden van GS met betrekking tot het ontwikkelen en beheren van de risicokaart, aangezien deze risicokaart pas per 1 januari 2007 officieel openbaar dient te zijn voor de burger en per 1 juli 2007 volledig ingevuld.

2.4 Onderzoeksaanpak

Beantwoording van de eerste onderzoeksvraag (a en b) heeft plaatsgevonden aan de hand van een nadere analyse van wet- en regelgeving. De beantwoording van de tweede onderzoeksvraag heeft plaatsgevonden aan de hand van dossieronderzoek en verdiepende interviews met de ambtelijk organisatie. Een overzicht van geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 3.

Voor het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag is het verzamelde feitenmateriaal uit het dossieronderzoek en de verdiepende interviews getoetst en beoordeeld aan de hand van een door de rekenkamer opgesteld normenkader. Dit normenkader vloeit voort uit de WRZO (na wijziging WKR per 1 juli 2004) en de Waterstaatswet. Het normenkader is opgenomen in bijlage 4.

De rekenkamer heeft het toetsingsproces van alle gemeentelijke rampenplannen (47) beoordeeld. Tevens is de toetsing van alle regionale beheersplannen rampenbestrijding (2) en de calamiteitenplannen (3) beoordeeld. In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de beoordeelde gemeentelijk plannen, regionale beheersplannen rampenbestrijding en de calamiteitenplannen.

3 Bevindingen

3.1 Taken en verantwoordelijkheden Gedeputeerde Staten

GS hebben bepaalde toetsingsbevoegdheden met betrekking tot de gemeentelijke rampenplannen, de regionale beheersplannen rampenbestrijding en de calamiteitenplannen. Deze worden hieronder kort beschreven.

3.1.1 Gemeentelijk rampenplan

Het gemeentelijke rampenplan wordt opgesteld op grond van de WRZO (artikel 3). Binnen een jaar na inwerkingtreding van de WKR diende het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) van iedere gemeente een gemeentelijk rampenplan vast te stellen. Binnen vier jaar na vaststelling van het gemeentelijk rampenplan dient het plan opnieuw vastgesteld en aan GS ter toetsing aangeboden te worden, of vaker indien daar in het kader van actualisatie van wet- en regelgeving, aanleiding toe is. In elk (nieuw) vastgesteld gemeentelijk rampenplan dient te worden aangegeven voor welke risico's een gemeentelijk rampbestrijdingsplan⁸ moet worden opgesteld.

Binnen een maand na vaststelling van een gemeentelijk rampenplan (gemeentelijk besluit) dient het plan aan GS toegezonden te worden en ter kennisneming aan de Commissaris van de Koningin, de hoofdofficier van justitie alsmede aan de bestuursorganen die binnen de gemeentegrenzen belast zijn met waterstaatszorg. Het gemeentelijke rampenplan dient te worden afgestemd op het calamiteitenplan van het waterschap.

GS dienden het gemeentelijke rampenplan de eerste maal na inwerkingtreding van de WKR binnen een termijn van zes maanden na ontvangst te toetsen. Vervolgens geldt hiervoor een termijn van drie maanden. GS kunnen het college van B&W uitnodigen noodzakelijke wijzigingen in het rampenplan aan te brengen, wanneer dit plan naar hun oordeel niet aan de bij de wet gestelde eisen voldoet of het plan niet meer actueel is. Voor de wijziging van het plan stellen GS in overleg met het college van B&W een termijn vast. Ook kunnen GS zonodig het rampenplan, op kosten van de gemeente zelf (laten) wijzigen.

⁸ Het rampbestrijdingsplan wordt vastgesteld door de burgemeester en getoetst door de Commissaris van de Koningin. Zie ook bijlage 1 toelichting plannen.

Voor het toetsen van de voorgelegde gemeentelijke rampenplannen beschikken GS over een toetsingskader dat voortvloeit uit het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding⁹ (toetsingskader voor het gemeentelijk rampenplan¹⁰).

3.1.2 Regionaal beheersplan rampenbestrijding

Het regionaal beheersplan rampenbestrijding wordt opgesteld op grond van de WRZO (artikel 5). Binnen een jaar na inwerkingtreding van de WKR diende het Bestuur Regionale Brandweer, in overeenstemming met het Regionale College Politie en het bestuur van de GHOR, een regionaal beheersplan rampenbestrijding vast te stellen. Dit plan dient vervolgens binnen vier jaar opnieuw te worden vastgesteld, of vaker indien daar in het kader van actualisatie van wet- en regelgeving aanleiding toe is. Het beheersplan dient te worden afgestemd met de beheersplannen van de binnen de provincie gelegen andere brandweerregio's en met de beheersplannen in aangrenzende provincies.

Binnen een maand na vaststelling van een regionaal beheersplan rampenbestrijding dient dit plan toegezonden te worden aan GS en ter kennisneming aan de CdK en aan de bestuursorganen die binnen het grondgebied van de veiligheidsregio zijn belast met de waterzorg.

GS dienden het regionaal beheersplan rampenbestrijding de eerste maal na inwerkingtreding van de WKR binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van het plan te toetsen. Vervolgens geldt hiervoor een termijn van drie maanden. De toetsing door GS vindt plaats op hoofdlijnen. Zij vormen zich een oordeel over hoe het hulpaanbod zich verhoudt tot de afspraken met betrekking tot de operationele prestaties van de regionale brandweer, GHOR en regionale politie en van (andere) betrokken gemeentelijke diensten en of deze afspraken goed aansluiten op de voorzieningen in de aangrenzende regio's en provincies. De operationele prestaties dienen ook in het licht van de afspraken met betrekking tot bovenregionale samenwerking te worden gezien.

Indien GS van mening zijn dat een regionaal beheersplan niet aan de wettelijke eisen voldoet of niet langer actueel is, kunnen zij het Bestuur Regionale Brandweer uitnodigen om het betreffende beheersplan te wijzigen. Zonodig voorzien GS zelf in de wijziging van het plan. Dit geschiedt dan op kosten van het Bestuur Regionale

⁹ Besluit van 18 mei 2004 tot vaststelling van criteria voor de toetsing van de kwaliteit van het rampenplan, rampenbestrijdingsplan en het beheersplan en tot vaststelling van eisen omtrent de inhoud van het organisatieplan.

¹⁰ Op voorstel van de interprovinciale contactgroep openbare orde en veiligheid (ICOOV) op 27 november 2003 vastgesteld door de kring van commissarissen der Koningin.

Brandweer. Voor het toetsen van regionale beheersplannen beschikken GS over een toetsingskader dat voortvloeit uit het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding (toetsingskader voor het regionaal beheersplan rampenbestrijding¹¹). Met de bevoegdheid tot toetsing van de beheersplannen hebben GS een instrument in handen waarmee zij de kwaliteit van de organisatie van de regionale rampenbestrijding kunnen toetsen. Uit de plannen dient te blijken welke risico's de hulpverleningsorganisaties moeten kunnen beheersen en welke voorzieningen daarvoor aanwezig zijn of moeten worden ontwikkeld.

Het regionaal beheersplan rampenbestrijding is kaderstellend voor de organisatieplannen die de regionale brandweer en de GHOR dienen op te stellen. De wetgever is van oordeel dat GS op basis van het regionaal beheersplan voldoende inzicht zouden moeten kunnen verkrijgen in de kwaliteit van de rampenbestrijding. Om deze reden is aan GS geen toetsende bevoegdheid verleend ten aanzien van de organisatieplannen.

3.1.3 Calamiteitenplan waterschap

Het calamiteitenplan wordt opgesteld op grond van de Waterstaatswet (artikel 69). Het calamiteitenplan dient afgestemd te worden op onder andere de gemeentelijke rampenplannen en de gemeentelijke rampbestrijdingsplannen die voor de waterstaatszorg van belang zijn. Daarnaast dient het calamiteitenplan, indien relevant, afgestemd te worden op calamiteitenplannen van andere beheerders van waterstaatswerken.

Het plan wordt vastgesteld door de beheerder van het waterstaatswerk. Deze zendt het plan in elk geval aan GS, het bestuur van de regionale brandweer, burgemeester en wethouders van de gemeenten waarbinnen de waterstaatswerken zijn gelegen, de overige beheerders en ter kennisneming aan de CdK.

De waterschappen dienden twee jaar na de actualisatie van de Waterstaatswet per 1 september 2002, de calamiteitenplannen bij GS aan te leveren.

GS beoordelen of het calamiteitenplan voldoet aan de in de wet gestelde eisen. Indien dat niet het geval is, dienen zij de beheerders van de waterstaatswerken uit te nodigen om het calamiteitenplan binnen een bepaalde termijn aan te passen. Voordat van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, dienen GS eerst met de betreffende beheerder in overleg te treden. Indien de beheerder niet ingaat op de uitnodiging tot wijziging, kunnen GS het calamiteitenplan zelf (laten) wijzigen. Dit geschiedt dan op kosten van

¹¹ Op voorstel van de interprovinciale contactgroep openbare orde en veiligheid (ICOOV) op 27 november 2003 vastgesteld door de kring van commissarissen der Koningin.

de beheerder. Voor de beoordeling van het calamiteitenplan beschikken GS over een toetsingskader dat voortvloeit uit het toetsingskader calamiteitenplannen Waterstaatswerken¹².

3.2 Invulling taken en verantwoordelijkheden Gedeputeerde Staten

3.2.1 Registratie van de plannen

Colleges van B&W, Besturen Regionale Brandweer en de waterbeheerders (waterschappen en rijkswaterstaat) dienen de (geactualiseerde) gemeentelijke rampenplannen en/of eventuele deelplannen, respectievelijk regionale beheersplannen rampenbestrijding en calamiteitenplannen, naar GS te sturen. De plannen komen binnen bij de afdeling Facilitair, cluster Documentaire Informatievoorziening (DI). Daar worden de plannen geregistreerd en vervolgens neergelegd bij een senior beleidsmedewerker van de afdeling Bestuursstaf & Externe Betrekkingen (BSEB). Deze beleidsmedewerker is verantwoordelijk voor de werkverdeling van de plannen onder de ‘toetsers’ en controleert of de termijnen van toetsing worden gehaald. Binnen het cluster kabinet van de afdeling BSEB zijn momenteel vijf beleidsmedewerkers (4,4 fte) belast met het toetsen en de nacontrole van de (geactualiseerde) plannen.

Voor de registratie van de plannen maakt de provincie gebruik van een digitaal programma. In dit programma wordt per plantype (onder andere rampenplan, regionaal beheersplan rampenbestrijding en calamiteitenplan) een bestand aangemaakt en worden onder andere de volgende punten geregistreerd:

- datum van ontvangst;
- datum voor de deadline van toetsing;
- datum geldigheidstermijn;
- datum toezending concept verslag;
- datum bespreking concept verslag;
- datum toezending verslag ter ambtelijke vaststelling;
- datum verslag ambtelijk akkoord bevonden;
- datum vaststelling besluit;
- datum aanbiedingsbrief aan GS.

Daarnaast biedt het programma mogelijkheden om verslagen van bevindingen van een willekeurig gemeentelijk rampenplan, een regionaal beheersplan of een calamiteitenplan te bekijken en onderling te vergelijken.

¹² Besluit van 18 december 2003 vastgesteld door het Interprovinciaal Overleg (IPO).

De senior beleidsmedewerker is verantwoordelijk voor de registratie van de plannen. Voor het invullen van het digitaal programma is de betreffende beleidsmedewerker c.q. toetsers verantwoordelijk. Uit dossieronderzoek is gebleken dat de kwaliteit van de data-invoer op bepaalde punten onvolledig en onjuist is. Uit interviews is naar voren gekomen dat er geen controle plaatsvindt op de kwaliteit van de data-invoer. Daarnaast wordt gesteld dat het programma voornamelijk wordt gebruikt als hulpmiddel voor de toetsers.

3.2.2 Toetsing

Na registratie worden de plannen overgedragen aan de toetsers en worden ontvangstbevestigingen opgesteld en verzonden aan de betreffende gemeenten, de Besturen Regionale Brandweer en de waterbeheerders. Voorafgaand aan de toetsing maken de toetsers onderling afspraken met het oog op een zo eenduidige mogelijke toetsing. Ook in het wekelijks overleg staat de toetsing op de agenda. Een verslaglegging hiervan ontbreekt echter waardoor de kans op een persoonlijke invulling van de toetsing blijft bestaan.

Het is de verantwoordelijkheid van de toetsers om binnen zes maanden na ontvangst de plannen te toetsen. Op basis van haar onderzoek constateert de rekenkamer dat dit niet altijd is gelukt en dat hier ook onvoldoende centraal op gestuurd wordt. In interviews is aangegeven dat de toetsingstermijn niet is gehaald omdat in een beperkt aantal gevallen bij ontvangst van het plan geen volledigheidstoets is uitgevoerd. Op die manier kwamen de toetsers er pas tijdens het toetsen achter dat bepaalde onderdelen ontbraken waardoor zij vervolgens de betreffende gemeenten, de Besturen Regionale Brandweer en de waterbeheerders dienden te vragen de ontbrekende onderdelen toe te zenden. De plannen die uiteindelijk werden getoetst waren volledig.

Voor de toetsing van de verschillende plannen maken de toetsers gebruik van landelijk opgestelde toetsingskaders. De toetsers leggen de plannen naast het toetsingskader om een verslag van bevindingen in te vullen. Daarna wordt een concept afspraak gemaakt met de betreffende gemeenten, de Besturen Regionale Brandweer en de waterbeheerders voor de bespreking van het verslag van bevindingen.

Vervolgens wordt het verslag van bevindingen, met behulp van een link naar het digitale programma, voorgelegd aan de verantwoordelijke ambtenaren van de betreffende gemeenten, de Besturen Regionale Brandweer en de waterbeheerders die belast zijn met het opstellen van de plannen. Deze personen worden gevraagd binnen een bepaalde termijn het verslag van bevindingen te beoordelen en in het verslag de kolom 'zienswijze' gemeente, Bestuur Regionale Brandweer of waterbeheerder in te vullen.

De toetsers kunnen via het programma zien wat de gemeenten, de Besturen Regionale Brandweer en de waterbeheerders hebben ingevuld.

Voorts wordt een afspraak gemaakt voor een toetsingsgesprek om de zienswijze van de provincie te vergelijken met de zienswijze van de gemeente, het Bestuur Regionale Brandweer of de waterbeheerder. Op basis van dit toetsingsgesprek worden eventueel afspraken gemaakt voor aanpassing van het verslag van bevindingen en bespreking hiervan.

Vervolgens stelt de toetsers een beoordelingsbrief op met afspraken om het plan aan te passen en een termijn waarbinnen de afspraken gerealiseerd dienen te zijn. De concept beoordelingsbrief wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de betreffende gemeente, het Bestuur Regionale Brandweer of de waterbeheerder. Daarna worden het definitieve verslag van bevindingen en de beoordelingsbrief voor besluitvorming aan GS voorgelegd. In het ontwerpbesluit van GS wordt doorgaans het voorstel gedaan het resultaat van de toetsing vast te stellen en deze toe te zenden aan het college van B&W van de betreffende gemeente, het Bestuur Regionale Brandweer of de waterbeheerder met een bijgevoegde beoordelingsbrief.

De toetsers zijn zelf verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de afspraken die zijn opgenomen in de beoordelingsbrief. Uit interviews is naar voren gekomen dat individuele afspraken met gemeenten naar aanleiding van de toetsing zijn losgelaten. De reden die hiervoor werd aangegeven is dat ontbrekende deelprocessen in regionaal verband dienden te worden opgepakt. In de twee regionale werkgroepen, waarin de provincie zitting neemt, is besloten dat gemeenten die binnen de regio Noord-Limburg vallen hun plannen voor 1 januari 2007 dienen bij te stellen. Gemeenten in de regio Zuid-Limburg dienen dit voor 1 juli 2007 te doen.

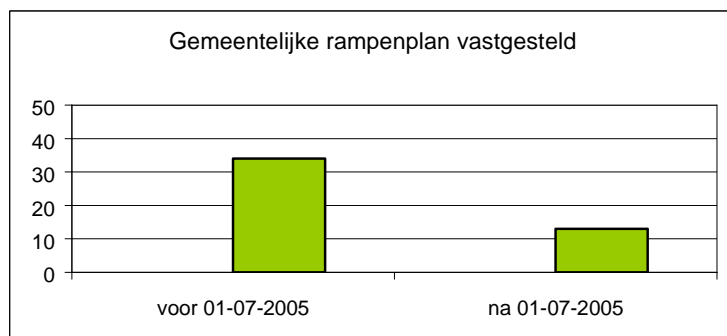
3.2.3 Termijnen

In het voortraject van de wetswijziging zijn, in verschillende contacten met gemeenten, veiligheidsregio's en waterbeheerders, voorbereidingen getroffen voor de inwerkingtreding van de WKR. Zo heeft de provincie Limburg een WKR-informatiedag georganiseerd en zitting genomen in regionale werkgroepen. Daarbij werd nadrukkelijk aandacht besteed aan de wettelijke termijnen.

Gemeentelijke rampenplan

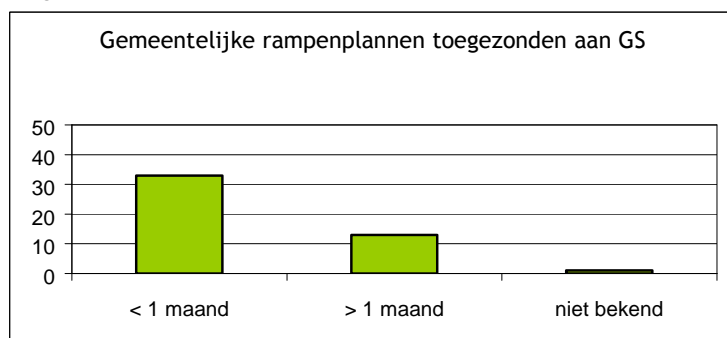
Volgens de WKR dienden de gemeentelijke rampenplannen voor 1 juli 2005 door het college van B&W van de betreffende gemeenten vastgesteld te worden. Van de 47 Limburgse gemeenten hebben 34 gemeenten (72%) hun plan voor 1 juli 2005 vastgesteld. Dertien gemeenten (28%) hebben hun rampenplan na 1 juli 2005 vastgesteld, waaronder één gemeente die dit begin 2006 heeft gedaan. Deze gemeente

betreft Mook en Middelaar en is per 1 januari 2006 toegetreden tot de veiligheidsregio Noord- en Midden-Limburg. Om deze reden heeft de gemeente langer de tijd gekregen om een nieuw plan in te dienen.



Zeven (van de 13) gemeenten hebben hun rampenplan binnen een maand na 1 juli 2005 vastgesteld. De overige zes gemeenten hebben een verzoek ingediend tot uitstel van vaststelling van hun rampenplan. In overeenstemming met artikel 7 lid 1 van de Wrzo was uitstel verleend tot 1 oktober 2005. Vier van de zes gemeenten hebben hun rampenplan vervolgens binnen deze termijn vastgesteld.

De colleges van B&W dienden binnen een maand na vaststelling hun rampenplan aan GS aan te bieden. Deze termijn hebben 33 gemeenten (70%) gehaald. Uit de dossiers is gebleken dat 13 gemeenten (28%) hun rampenplan (ruim) na een maand hebben ingediend. Voor één gemeente kon niet worden opgemaakt wanneer het plan aan GS is aangeboden.



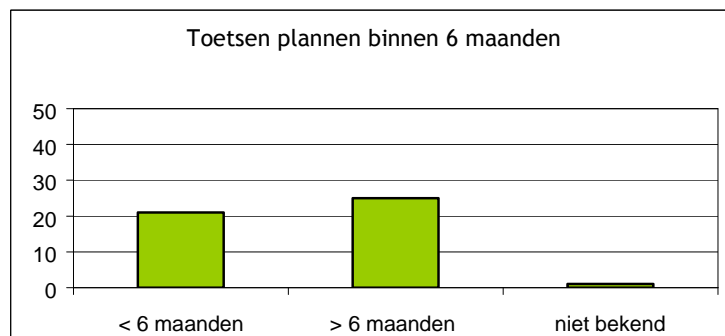
Uit de dossiers is niet op te maken of de plannen structureel ter kennisname aan de CdK zijn verzonden.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat naar gemeenten, waarvan het plan op 1 augustus 2005 niet was ontvangen, een ambtelijke herinnering is uitgegaan in de vorm van telefonisch contact, met de opdracht het plan binnen twee weken alsnog in te dienen. Volgens de geïnterviewde betrof dit ongeveer 10 gemeenten. Uit

dossieronderzoek is naar voren gekomen dat naar één gemeente een rappelbrief is verzonden. Dit betreft eveneens de gemeente Mook en Middelaar.

GS dienden het gemeentelijk rampenplan de eerste maal na inwerkingtreding van de WKR binnen een termijn van zes maanden na ontvangst te toetsen. Vervolgens geldt een wettelijke termijn van drie maanden. De termijnen gaan in na ontvangst van het plan bij de afdeling Facilitair cluster DI.

Uit dossieronderzoek is gebleken dat GS over 21 rampenplannen (45%) binnen de wettelijke termijn van zes maanden na ontvangst van het plan een besluit hebben genomen. Bij 25 rampenplannen heeft de besluitvorming langer dan zes maanden op zich laten wachten. Hierbij tekent de rekenkamer aan dat GS over 6 (van de 25) plannen binnen 5 dagen na het verstrijken van de termijn een besluit hebben genomen. Bij één gemeente was de toetsingsprocedure tijdens afsluiting van het rekenkameronderzoek nog niet afgerond. Dit betreft eveneens de gemeente Mook en Middelaar. Uiteindelijk zijn alle rampenplannen, met uitzondering van twee, binnen een termijn van 9 maanden na ontvangst getoetst.



Voorts is uit interviews naar voren gekomen dat de senior beleidsmedewerker er op toe dient te zien dat de toetsers de rampenplannen binnen de termijn van 6 maanden toetsen. Dit toezicht vindt momenteel onvoldoende plaats.

In de WKR is bepaald dat het college van B&W binnen 4 jaar na vaststelling van het rampenplan, het plan opnieuw dient vast te stellen en aan GS ter toetsing dient aan te bieden. GS kunnen het college van B&W uitnodigen noodzakelijke wijzigingen in het rampenplan aan te brengen, indien dit naar hun oordeel niet aan de bij wet gestelde eisen voldoet, of indien de plannen niet meer actueel zijn. GS stellen voor het wijzigen van het rampenplan in overleg met het college van B&W een termijn vast.

Uit dossieronderzoek is naar voren gekomen dat GS alle gemeenten hebben verzocht om het plan binnen een bepaalde termijn bij te stellen en/of, als gevolg van gemeentelijke herindeling per 1 januari 2007, een nieuw plan op te stellen. Bij een ruime meerderheid

van de gemeenten is de termijn voor het bijstellen van het rampenplan gesteld op 6 maanden. De gemeenten die in verband met herindeling een nieuw plan dienen op te stellen, dienen dit spoedig na 1 januari 2007 te doen. Uit dossieronderzoek is niet op te maken of de gemeenten de andere afspraken naar aanleiding van de toetsing binnen de gestelde termijn zijn nagekomen omdat de datum van 1 januari 2007 nog niet is gepasseerd. De individuele afspraken met de gemeenten zijn losgelaten. In twee (regionale) brieven is aangegeven dat per 1 januari 2007 c.q. 1 juli 2007 het nieuwe rampenplan dient te worden vastgesteld en aangeboden te worden aan GS. Hierbij is aangegeven dat de gemeenten dringend worden verzocht de gemeentelijk afspraken per direct door te voeren. Hieraan hadden bij afsluiting van het rekenkamer onderzoek inmiddels 8 gemeenten gehoor gegeven.

In de interviews is bevestigd dat het besluit van het college van B&W geldt als ingangsdatum voor de termijn van vier jaar waarbinnen het plan opnieuw dient te worden vastgesteld. Indien uit de toetsing blijkt dat het plan dient te worden bijgesteld, gaat de geldigheidstermijn van het plan in na vaststelling van het bijgestelde plan door de gemeente. In de interviews werd aangegeven dat bij alle plannen opmerkingen zijn gemaakt waardoor het plan binnen een bepaalde termijn bijgesteld diende te worden.

De rekenkamer constateert dat GS nooit zelf gemeentelijke rampenplannen hebben gewijzigd of hebben laten wijzigen.

Regionale beheersplannen rampenbestrijding

Conform de WKR dienden regionale beheersplannen rampenbestrijding voor 1 juli 2005 vastgesteld te zijn. Binnen de provincie Limburg zijn twee regionale beheersplannen opgesteld; één voor de veiligheidsregio Noord- en Midden-Limburg en één voor de veiligheidsregio Zuid-Limburg. Uit dossieronderzoek is gebleken dat één plan op en één plan voor 1 juli 2005 is vastgesteld door het betreffende Bestuur Regionale Brandweer.

De Besturen Regionale Brandweer dienden binnen een maand na vaststelling het regionale beheersplan rampenbestrijding aan GS toe te zenden en ter kennisname aan de CdK. Uit dossieronderzoek is gebleken dat beide plannen binnen een maand na vaststelling aan GS zijn aangeboden. Ten tijde van het onderzoek waren de dossiers met betrekking tot de beheersplannen nog niet opgesteld; hierdoor kon niet worden nagegaan of de beheersplannen structureel aan de CdK zijn aangeboden en aan de bestuursorganen die binnen het grondgebied van de veiligheidsregio zijn belast met de waterzorg.

GS dienden de regionale beheersplannen binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van het plan te toetsen. Uit dossieronderzoek is gebleken dat beide beheersplannen niet binnen de termijn van zes maanden zijn getoetst. Hierbij dient te

worden opgemerkt dat GS over beide beheersplannen, binnen twee weken na het verstrijken van de termijn een besluit hebben genomen. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de provincie meer betrokken was bij het voortraject van de beheersplannen, dan dat het geval was bij het opstellen van de gemeentelijke rampenplannen. Hierdoor is het naar de mening van de ambtelijke organisatie beter gelukt om de toetsingstermijn van 6 maanden te halen.

In de WKR is opgenomen dat het Bestuur Regionale Brandweer binnen vier jaar na vaststelling van het beheersplan het plan opnieuw dient vast te stellen en ter toetsing dient aan te bieden aan GS. Uit dossieronderzoek is gebleken dat bij één beheersplan de ontvangstdatum is aangehouden als ingangsdatum voor de geldigheidstermijn van vier jaar. Wettelijk gezien dient echter de datum van vaststelling van het plan door het Bestuur Regionale Brandweer te worden gehanteerd.

GS kunnen tevens het Bestuur Regionale Brandweer uitnodigen wijzigingen in het beheersplan aan te brengen, indien dit naar hun oordeel niet aan de bij wet gestelde eisen voldoet of wanneer het plan niet meer actueel is. Uit dossieronderzoek is naar voren gekomen dat voor het monitoren in hoeverre uitvoering is gegeven aan de afspraken en aanbevelingen uit de toetsing gebruikt wordt gemaakt van de bestuurlijke rapportage die jaarlijks door de regio's (voor 1 juli) aan de CdK dient te worden aangeboden. Sinds de inwerkingtreding van de WKR heeft geen actualisatie plaatsgevonden.

Uit dossieronderzoek en interviews is gebleken dat GS nooit zelf het regionaal beheersplan hebben gewijzigd of hebben laten wijzigen.

Calamiteitenplannen

Conform de Waterstaatswet dienden de calamiteitenplannen voor 1 september 2004 vastgesteld te zijn. Voor de provincie Limburg zijn 3 calamiteitenplannen opgesteld, één door Rijkswaterstaat en twee door waterschappen c.q. de beheerders van de waterstaatswerken. Uit dossieronderzoek is naar voren gekomen dat één calamiteitenplan daadwerkelijk voor 1 september 2004 is vastgesteld. De twee andere plannen zijn na deze datum vastgesteld.

De beheerders dienden het calamiteitenplan binnen 1 maand na vaststelling toe te zenden aan GS, het Bestuur Regionale Brandweer, burgemeester en wethouders van de gemeenten waarbinnen de waterstaatswerken zijn gelegen, de overige beheerders en ter kennisname aan de CdK. Twee van de drie plannen zijn daadwerkelijk binnen 1 maand na vaststelling aan GS aangeboden. Uit de dossiers is niet op te maken of de plannen structureel aan de CdK zijn aangeboden.

GS dienden de calamiteitenplannen binnen een termijn van zes maanden na ontvangst te toetsen. Uit dossieronderzoek is gebleken dat GS geen enkel calamiteitenplan binnen

deze termijn hebben getoetst. Bij de gewijzigde plannen, naar aanleiding van opmerkingen in de eerste toetsing, is één calamiteitenplan binnen de gestelde termijn aan GS aangeboden.

In de Waterstaatwet is opgenomen dat de beheerders van de waterstaatswerken binnen vier jaar het calamiteitenplan dienen te herzien en bij te werken. Uit dossieronderzoek is gebleken dat na 1 september 2002 geen actualisatie heeft plaatsgevonden. Daarnaast kunnen GS de beheerder uitnodigen wijzigingen in het calamiteitenplan aan te brengen, indien dit naar hun oordeel niet aan de bij wet gestelde eisen voldoet. Voor het aanbrengen van wijzigingen in het plan wordt in overleg met de beheerders een termijn vastgesteld.

Uit dossieronderzoek is gebleken dat twee van de drie calamiteitenplannen die bijgesteld dienden te worden naar aanleiding van de toetsing, niet binnen de gestelde termijn aan GS zijn aangeboden. Aan één beheerder is uitstel verleend.

Uit dossieronderzoek en interviews is gebleken dat GS nooit zelf het regionaal beheersplan hebben gewijzigd of hebben laten wijzigen.

3.2.4 Werkproces

Uit dossieronderzoek en interviews is naar voren gekomen dat de provincie Limburg het proces van toetsen van de rampen-, beheers- en calamiteitenplannen, zoals omschreven in paragraaf 3.2.2, niet schriftelijk heeft vastgelegd. In interviews wordt aangegeven dat het proces in de hoofden van de toetsers zit, evenals de uitkomst van hun onderling overleg.

4 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 2 februari 2007 ontving de Zuidelijke Rekenkamer de navolgende reactie van Gedeputeerde Staten van Limburg:

Naar aanleiding van uw onderzoek naar de invulling van de rol van Gedeputeerde Staten van Limburg met betrekking tot de toezichthoudende rol in het kader van de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding berichten wij u als volgt.

Wij stellen vast dat u op basis van uw onderzoek constateert dat ons college op hoofdlijnen voldoet aan de eisen die gesteld worden aan onze toezichthoudende rol in het kader van de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding. Evenwel bent u van mening dat een aantal zaken nadere aandacht behoeft. U doet in totaal drie aanbevelingen.

Aanbeveling 1:

Draag zorg voor een schriftelijk vastgelegd werkproces en zie toe op een goede uitvoering ervan. Aandachtspunten hierbij zijn: volledigheidstoets bij ontvangst van de plannen, controle op invoer van data in toetsersprogramma, structurele controle op naleving van termijnen en op naleving van gemaakte afspraken.

Reactie:

Met de invoering van de Wet Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding heeft de provincie (respectievelijk GS en de CdK) een forse toezichthoudende rol gekregen op de voorbereiding op de rampenbestrijding door veiligheidsregio's, gemeenten en waterschappen. Dit toezicht wordt namens GS en CdK uitgevoerd door het team OOV (4,4 fte, waarvan ongeveer 1,5 fte belast met de daadwerkelijke toetsing) van het Kabinet van de Commissaris der Koningin. Binnen dit team vindt wekelijks afstemming plaats over de wijze waarop het toezicht wordt ingevuld. Zo zijn er o.a. afspraken gemaakt over de te volgen procedure, de bewaking van termijnen, de wijze van toetsen en de archivering van stukken. Het door uw rekenkamer genoemde "risico van weglekken van informatie en een zekere willekeur in de wijze waarop toetsing van de verschillende plannen door de toetsers plaatsvindt" is naar onze mening dan ook onjuist. Sterker nog, bij de uitvoering van de toetsing worden de medewerkers ondersteund door een speciaal ontwikkeld 'toetsersprogramma' dat via internet beschikbaar is. Hierdoor wordt de eenduidigheid sterk bevorderd.

Wel is gebleken dat er op onderdelen zaken beter hadden kunnen lopen. Zo zijn niet altijd de wettelijke termijnen gehaald en was de dossiervorming ten tijde van het onderzoek niet volledig afgerond. Ook de invoer van data in het genoemde

toetsersprogramma is niet in alle gevallen foutloos gebeurd. De naleving van de gemaakte afspraken is -voor zover thans al aan de orde- wel volledig ingevuld.

De nieuwe Wet op de Veiligheidsregio's zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een nieuwe wijze van planvorming en toetsing hierop. Het is dan ook thans niet opportuun het bedoelde werkproces op schrift te stellen. Bovendien zijn wij van mening dat wij ook nu al het mogelijke hebben gedaan teneinde het thans onderzochte werkproces zo goed mogelijk uit te voeren.

Aanbeveling 2:

Stel eenduidige eisen aan dossiervorming.

Reactie:

Ten tijde van het onderzoek door de rekenkamer waren nog niet alle dossiers op orde. Dit kwam met name doordat de vaak dikke plannen niet tegelijkertijd ter archivering zijn aangeboden.

Inmiddels zijn de betreffende dossiers op orde.

Aanbeveling 3:

Informeel Provinciale Staten op hoofdlijnen over de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten.

Reactie:

U bent van mening dat de controlerende taak van PS scherper ingevuld kan worden als GS periodiek rapporteren over de voortgang van de uitvoering van genoemde toezichthoudende taken. Hieraan hebben wij ook voldaan, omdat wij de Staten periodiek informeren over de voortgang van het Thema Veilig leven in Limburg. Eén van de speerpunten binnen dit thema is de verbetering van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Ook hebben wij de jaarlijkse bestuurlijke rapportage aan de Minister (met daarin het totaalbeeld in onze provincie op de voorbereiding van de rampenbestrijding) steeds ter kennisneming aan PS gestuurd.

Gedeputeerde Staten van Limburg

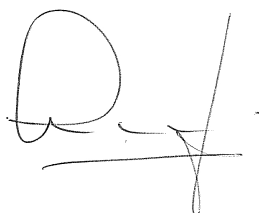
5 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft kennisgenomen van de reactie van Gedeputeerde Staten. Naar aanleiding van de eerste aanbeveling van de rekenkamer melden Gedeputeerde Staten dat er binnen de ambtelijke organisatie afspraken zijn gemaakt over de te volgen procedure, de bewaking van termijnen, de wijze van toetsen en de archivering van stukken. Dat op zich vindt de rekenkamer een goede zaak. Zij heeft echter tegelijkertijd moeten constateren dat deze afspraken niet konden worden overgelegd, omdat het werkproces van de toetsing niet schriftelijk is vastgelegd. De rekenkamer acht dat, zeker bij een maatschappelijk zo belangrijk onderwerp als de rampenbestrijding, beslist onwenselijk. De rekenkamer is het oneens met Gedeputeerde Staten, dat zij als het ware een voorschot nemen op de komende Wet op de Veiligheidsregio's. Het is nog onduidelijk wat de precieze inhoud van de wet zal zijn, ook is onzeker wanneer deze in werking zal treden. De rekenkamer vindt het daarom niet verantwoord om de nieuwe wetgeving te gebruiken als argument om het huidige werkproces niet schriftelijk vast te leggen. De rekenkamer tekent daarbij nog aan dat de vastlegging van dit werkproces ook relevant is voor de organisatie van toekomstige toetsingsprocessen op basis van de nieuwe wet.

Met betrekking tot het geautomatiseerde toetsersprogramma heeft de rekenkamer geconstateerd dat dit door de toetsers voornamelijk als hulpmiddel wordt gebruikt. De rekenkamer is van mening dat het programma een belangrijker plaats in het werkproces dient te krijgen, hetgeen de systematiek van toetsing en de eenduidigheid ervan zal bevorderen.

De rekenkamer heeft kennisgenomen van de voortgangsrapportages met betrekking tot het thema 'Veilig leven in Limburg'. De rekenkamer is in beginsel voorstander van informatie op hoofdlijnen. De in deze voortgangsrapportages gepresenteerde gegevens beschouwt zij echter, vanuit een verantwoordingsperspectief, als te beperkt.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 6 februari 2007.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
secretaris

Bijlage 1 Toelichting op plannen

Gemeenten

➤ *Rampenplan*

Het rampenplan geeft een overzicht van de inrichting van de rampenbestrijding binnen de gemeente. Het plan is voornamelijk een lokale aangelegenheid en wordt eens in de vier jaar vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders. In het kader van de WKR is nieuw in het rampenplan opgenomen een verplichte risico-inventarisatie, alsmede een overzicht van de risico's waar een apart rampbestrijdingsplan voor opgesteld dient te worden. Het rampenplan dient te worden afgestemd met onder andere de waterstaatkundige calamiteitenplannen. Gedeputeerde Staten beoordelen of het rampenplan voldoet aan de in de wet gestelde eisen.

➤ *Rampbestrijdingsplan*

Het rampbestrijdingsplan is een plan dat wordt opgesteld voor alle rampen en zware ongevallen waarvan de plaats, aard en gevolgen voorzienbaar zijn. Het rampbestrijdingsplan wordt eens in de vier jaar door de burgemeester vastgesteld. Het rampbestrijdingsplan dient te worden afgestemd met onder andere de waterstaatkundige calamiteitenplannen.

Veiligheidsregio

➤ *Regionaal beheersplan rampenbestrijding*

Het bestuur van de regionale brandweer stelt, met instemming van het bestuur van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en het regionale college van de politie, eens in de vier jaar het regionaal beheersplan rampenbestrijding vast. Het regionaal beheersplan rampenbestrijding is multidisciplinair waardoor de beleidsmatige aanpak van de rampenbestrijding een structurele vorm krijgt. Dit plan dwingt de besturen van de hulpverleningsdiensten en gemeenten (beleids-)ambities te formuleren en afspraken te maken over hun inzet en hun multidisciplinaire samenwerking. Het beheersplan gaat uit van de risico's in de regio gebaseerd op de gemeentelijke risico-inventarisatie en beschrijft wat er de komende vier jaar wordt gedaan om de kans op gevolgen van rampen te beperken. Daarnaast staat in het plan wat de precieze verwachtingen zijn van de hulpverleningsdiensten en gemeenten in geval van een ramp (de operationele prestaties). Tot slot staat in het beheersplan hoe hulpverleningsdiensten en gemeenten deze operationele prestaties willen realiseren (aanstellen en opleiden van personeel, maken van (bestuurlijke en operationele) afspraken en oefenen). Het beheersplan dient te worden afgestemd met onder andere

de waterstaatkundige calamiteitenplannen. Gedeputeerde Staten beoordelen of het beheersplan voldoet aan de in de wet gestelde eisen.

Het regionaal beheersplan is erop gericht de organisatie van de rampenbestrijding over haar gehele breedte in regionaal verband multidisciplinair af te stemmen en afspraken te maken over het kwaliteitsniveau van de bijdragen van de verschillende partners. De brandweer en de GHOR leggen de organisatie, de taken, de werkwijzen, het personeel, het materieel, het kwaliteitsniveau en de verantwoordelijkheden vast in een organisatieplan. Het beleid ten aanzien van deze multidisciplinaire voorbereiding en de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding is vastgelegd in het beheersplan.

➤ *Organisatieplan*

Op basis van het multidisciplinair beheersplan moeten de brandweer en de GHOR ieder een eigen organisatieplan maken (monodisciplinair). In dit organisatieplan, dat eens in de vier jaar wordt opgesteld, worden de afspraken van het beheersplan vertaald naar de taken, werkwijze, personeel, kwaliteitsniveau en verantwoordelijkheden van de eigen organisatie (kolom). De organisatieplannen voor de Brandweer en de GHOR worden niet, of op hoofdlijnen, aan toetsing onderworpen.

➤ *Bestuurlijke rapportage*

Het bestuur van de regionale brandweer rapporteert, na overleg met het regionale college van de politie en het bestuur van de GHOR-regio, jaarlijks aan de Commissaris van de Koningin (CdK) over de voortgang in de uitvoering van het regionale beheersplan. In de bestuurlijke rapportage wordt beschreven in hoeverre de regionale beleidsambities zijn gerealiseerd en wordt aandacht besteed aan de risicovolle objecten en activiteiten in de regio en eventuele incidenten en de bestrijding daarvan.

Waterschap

➤ *Calamiteitenplan waterschap*

In deze calamiteitenplannen wordt onder meer de zorg voor de afvoer en verwerking van verontreinigd bluswater en de feitelijke inzet bij de bestrijding van watergerelateerde rampen, zoals overstromingen door zware regenval of verkeers- en bedrijfsongevallen waarbij gevaarlijke stoffen wegstromen in het oppervlaktewater opgenomen. Het plan draagt bij aan een beter inzicht in de coördinatie, bestrijding, methode en organisatie van personeel en middelen bij een calamiteit of ramp en dient eens per vier jaar te worden geactualiseerd. Het calamiteitenplan wordt opgesteld op grond van de waterstaatswet (artikel 69). Het calamiteitenplan dient in het kader van de WKR (artikel 4 WRZO) te worden afgestemd met de gemeentelijke rampen- en rampbestrijdingsplannen, het provinciaal coördinatieplan en het regionaal beheersplan.

Wanneer sprake is van een ramp in het kader van de WKR (WRZO) gaat de verantwoordelijkheid van het waterschap over naar de gemeente. De burgemeester van de gemeente heeft dan bevoegd gezag en bepaalt wat er gebeurt. Gedeputeerde Staten beoordelen of het calamiteitenplan voldoet aan de in de wet gestelde eisen.

Provincies

➤ *Provinciaal coördinatieplan*

Het provinciaal coördinatieplan draagt bij aan een doelmatige uitoefening van de bestuurlijk coördinerende taken van de CdK bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen op provinciaal niveau. Deze taken zijn vooral gericht op de afstemming van beleid tussen de gemeenten die bij de ramp of het zwaar ongeval betrokken kunnen zijn, maar ook op de afstemming met andere overheden zoals de waterschappen en rijksoverheid.

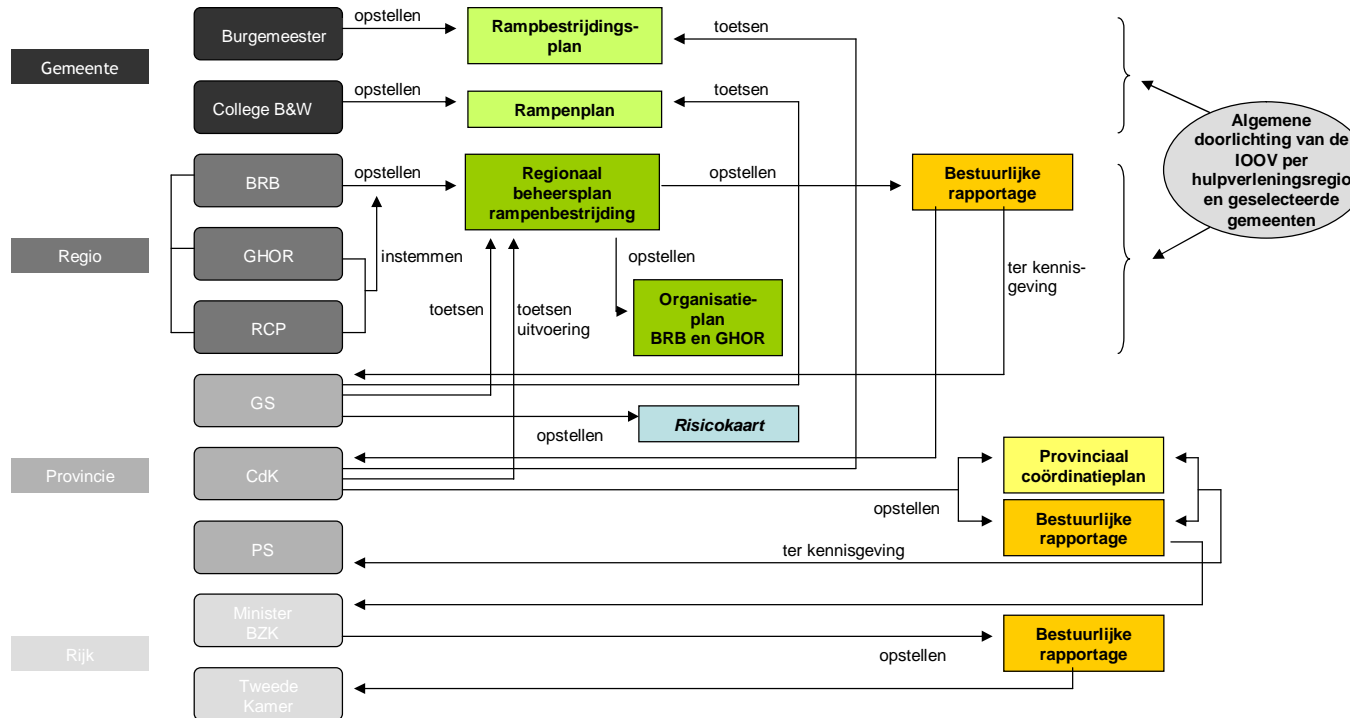
De burgemeesters hebben en houden, ieder in de eigen gemeente, het opperbevel bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Afstemming van beleid door de CdK vindt, als daar behoefte aan is of als men er in regionaal verband niet uitkomt, in beginsel plaats in overleg met de betrokken burgemeesters en andere gezagsdragers die bij de rampenbestrijding op provinciaal niveau betrokken kunnen zijn. Het plan is ook bedoeld om hen inzicht te geven in de wijze waarop de CdK coördinerend kan optreden.

Naar aanleiding van de invoering van de WKR is het provinciaal coördinatieplan op onderdelen aangepast. Het plan diende een jaar na de inwerkintreding van de WKR opnieuw opgesteld te worden en dient ten minste eens in de vier jaar te worden geactualiseerd.

➤ *Bestuurlijke rapportage*

De CdK bundelt de bestuurlijke rapportages van alle regio's in de provincie en rapporteert jaarlijks over het totaalbeeld van de voorbereiding op en de organisatie van de rampenbestrijding in de provincie (inclusief de rol van de waterschappen hierin) aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Eens in de vier jaar (of vaker indien daar aanleiding voor is) rapporteert de Minister van BZK op zijn beurt aan de Tweede Kamer over de stand van zaken in het land.

Bijlage 2 Bestuurlijke verhoudingen rampenbestrijding



Bijlage 3 Overzicht van geraadpleegde documenten

Algemene Rekenkamer (2000). *Vorbereiding rampenbestrijding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27795, nummers 1-2. Den Haag: Sdu.

Brandweerwet 1985 (Wet van 30 januari 1985, houdende nieuwe regel met betrekking tot het brandweerwezen). Staatsblad 1985, nr. 88.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2004). *Brochure Algemene Doorlichting Rampenbestrijding*. Den Haag: Hega Offset.

Interprovinciaal Overleg (2003). *Toetsingskader calamiteitenplannen Waterstaatswerken*. Den Haag: vastgesteld op 18 december 2003.

Interprovinciaal Overleg (IPO) & Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2004). *Protocol toezicht op de rampenbestrijding*. Den Haag: vastgesteld op 28 oktober 2004.

Interprovinciale Commissie Openbare Orde en Veiligheid (2004). *Toetsingskader voor het gemeentelijk rampenplan*. Den Haag: vastgesteld op 22 juni 2004.

Interprovinciale Commissie Openbare Orde en Veiligheid (2004). *Toetsingskader voor het regionaal beheersplan rampenbestrijding*. Den Haag: vastgesteld op 22 juni 2004.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999). *Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004, De veiligheidsketen gesmeed*, Den Haag: Drukkerij Secondprint (Rijswijk).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (2001). *Kabinetsstandpunt Café-brand in Volendam*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27575, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (2001). *Kabinetsstandpunt Vuurwerkkramp Enschede*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27157, nr. 20. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (2002). *Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28644, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (2002). *Voorstel van wet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28644, nr. 1-2. Den Haag: Sdu.
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (2004). *Protocol toezicht op de rampenbestrijding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28644, nr. 9. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *Concept-Wet op de Veiligheidsregio's en Concept-Memorie van toelichting*. Den Haag.

Modernisering waterstaatswetgeving betreffende gevaar voor waterstaatswerken (Wet van 16 mei 2002, houdende vervanging van paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900 door algemene regels inzake voorbereiding op en optreden bij gevaar voor waterstaatswerken). Staatsblad 2002, nr. 292.

Waterstaatswet (Wet van 10 november 1900, houdende algemene regels omtrent het waterstaatsbestuur).

Wet ambulancevervoer (Wet van 23 april 1971, houdende regelen omtrent ambulancevervoer).

Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen (wet van 14 november 1991, houdende regels inzake de organisatie en uitvoering van de geneeskundige hulpverlening bij rampen alsmede de voorbereiding daarop), Staatsblad 1991, nr. 653.

Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (Wet van 13 april 2004 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). Staatsblad 2004, nr. 184.

Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (Besluit van 18 mei 2004 tot vaststelling van criteria voor de toetsing van de kwaliteit van het rampenplan, het rampbestrijdingsplan en het beheersplan en tot vaststelling van eisen omtrent de inhoud van het organisatieplan (Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding). Staatsblad 2004, nr. 241.

Wet rampen en zware ongevallen (wet van 30 januari 1985, houdende regels inzake de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop). Staatsblad 1985, nr. 88.

Bijlage 4 Normenkader

Gemeentelijk rampenplan (WRZO na wijziging WKR 1 juli 2004, artikel 7)

- Indien het college van Burgemeester en Wethouders verzuimt een rampenplan vast te stellen, nodigen GS het college uit om het plan binnen drie maanden vast te stellen.
- Indien GS van oordeel zijn dat het rampenplan niet aan de wettelijke eisen voldoet, nodigen zij binnen drie maanden nadat het plan is ontvangen, het college van Burgemeester en Wethouders uit het plan binnen een door hen vast te stellen termijn te wijzigen.
- Indien GS van oordeel zijn dat het rampenplan niet meer actueel is, nodigen zij het college van Burgemeester en Wethouders uit het plan binnen een door hen vast te stellen termijn te wijzigen.
- Indien het college van Burgemeester en Wethouders geen gevolg geeft aan een uitnodiging op grond van bovenstaande, stellen GS het plan respectievelijk de wijziging daarvan binnen zes maanden op kosten van de gemeente vast.
- GS treden, voordat zij de bevoegdheden bedoeld in bovenstaande toepassen, in overleg met het college van Burgemeester en Wethouders.

Regionaal beheersplan (WRZO na wijziging WKR 1 juli 2004, artikel 9)

- Indien het bestuur van de regionale brandweer verzuimt het beheersplan vast te stellen, nodigen GS het bestuur uit om het plan binnen drie maanden vast te stellen.
- Indien GS van oordeel zijn dat het beheersplan niet aan de wettelijke eisen voldoet, nodigen zij binnen drie maanden nadat het plan is ontvangen, het bestuur van de regionale brandweer uit het plan binnen een door hen vast te stellen termijn te wijzigen.
- Indien GS van oordeel zijn dat het beheersplan niet meer actueel is, nodigen zij het bestuur van de regionale brandweer uit het plan binnen een door hen vast te stellen termijn te wijzigen.
- Indien het bestuur van de regionale brandweer geen gevolg geeft aan een uitnodiging op grond van bovenstaande, stellen GS het plan respectievelijk de wijziging daarvan binnen zes maanden op kosten van het bestuur van de regionale brandweer vast.
- GS treden, voordat zij de bevoegdheden bedoeld in bovenstaande toepassen, in overleg getreden met de besturen van de regionale brandweer en van de GHOR-regio en met het regionale college van de politie.

Calamiteitenplan waterschap (Waterstaatswet, artikel 70)

- GS bezien, of het op grond van artikel 69, zesde lid, toegezonden calamiteitenplan voldoet aan de in artikel 69, eerste tot en met derde lid, omschreven vereisten. Indien zij van oordeel zijn dat dit niet het geval is, kunnen zij de beheerder uitnodigen het calamiteitenplan binnen een door hen te bepalen termijn te wijzigen.
- Alvorens GS gebruik maken van de bevoegdheid, bedoeld in het vorige lid, plegen zij overleg met de beheerder.
- Indien de beheerder geen gevolg geeft aan een uitnodiging op grond van het eerste lid, gaan GS op kosten van de beheerder over tot wijziging van het calamiteitenplan.

Bijlage 5 Overzicht plannen

Gemeentelijke rampenplannen

Ambt-Montfort	Hunsel	Roermond
Arcen en Velden	Kerkrade	Roggel en Neer
Beek	Kessel	Schinnen
Beesel	Landgraaf	Sevenum
Bergen	Maasbracht	Simpelveld
Brunssum	Maasbree	Sittard-Geleen
Echt-Susteren	Maastricht	Stein
Eijsden	Margraten	Swalmen
Gennep	Meerlo-Wanssum	Thorn
Gulpen-Wittem	Meerssen	Vaals
Haelen	Meijel	Valkenburg a/d Geul
Heel	Mook en Middelaar	Venlo
Heerlen	Nederweert	Venray
Helden	Nuth	Voerendaal
Heythuysen	Onderbanken	Weert
Horst a/d Maas	Roerdalen	

Regionaal beheersplan rampenbestrijding

Veiligheidsregio Noord- en Midden-Limburg i.o.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg i.o.

Calamiteitenplannen

Waterschap Roer en Overmaas

Waterschap Peel en Maasvallei

Rijkswaterstaat Limburg