

Nota van Toelichting

Algemeen

1. Inleiding

De Wet veiligheidsregio's (verder te noemen: de wet) heeft tot doel een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie te realiseren. De wet geeft hiervoor het bestuurlijke kader. De taken en bevoegdheden van het bestuur van de veiligheidsregio zijn afgeleid van de verantwoordelijkheid van de deelnemende gemeenten (verlengd lokaal bestuur). Het gaat daarbij om taken als de voorbereiding op de bestrijding van branden en zware ongevallen, het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, het instellen en in stand houden van een regionale brandweer, van een organisatie belast met het organiseren van de geneeskundige hulpverlening en van een meldkamer en het aanschaffen en beheren van materieel. Gemeenten die de keuze hebben gemaakt om een eigen lokale brandweer te behouden, blijven zelf verantwoordelijk voor het in stand houden van een gemeentelijke brandweer.

In dit besluit wordt ten behoeve van de hiervoor genoemde taken uitwerking gegeven aan eisen aan de brandweezorg, de geneeskundige hulpverlening en de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze eisen zijn noodzakelijk om een minimum veiligheidsniveau voor alle burgers te bereiken. Het zijn eisen aan de organisatie en prestaties van de veiligheidsregio's en de brandweezorg. Daarbij zijn eisen gesteld die noodzakelijk zijn om een minimumniveau van kwaliteit te bereiken en om uniformiteit ten behoeve van een goede uitwisselbaarheid bij het leveren van bijstand te waarborgen.

Met dit besluit wordt tevens beoogd een basis te leggen voor het multidisciplinaire optreden bij de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De eisen aan de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing hebben niet alleen betrekking op de organisatie van de brandweer en de geneeskundige hulpverlening, maar ook op politie en, voor zover het gaat om bevolkingszorg, op gemeenten. De eisen die hiervoor zijn neergelegd in het besluit zien toe op de organisatie die nodig is bij een grootschalige en acute ramp of crisis waarbij een onmiddellijke en volledige inzet van de organisatie voor de rampenbestrijding en crisisorganisatie noodzakelijk is.

In de wet is bij het bestuur van de veiligheidsregio de verantwoordelijkheid neergelegd om de rampenbestrijding en de crisisbeheersing te organiseren. Hierbij moet rekening worden gehouden met de eisen die in dit besluit zijn neergelegd. Bij het stellen van de eisen in dit besluit is het uitgangspunt dat de veiligheidsregio's primair verantwoordelijk zijn voor de inrichting van de brandweer, de GHOR en de meldkamer en voor de organisatie van de rampenbestrijding, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening.

De wet bevat verschillende grondslagen voor het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Een aantal hiervan komt voort uit het vorige wetgevingscomplex. De regelgeving op basis van deze grondslagen is voor een deel, al dan niet aangepast, overgenomen in dit besluit. Andere grondslagen zijn nieuw. Daarvoor is in nieuwe regelgeving voorzien. In dit besluit is uitwerking gegeven aan vrijwel alle zaken die betrekking hebben op enige verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio. Zo is naast eisen aan de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de brandweer in de hoofdstukken 2 tot en met 4 en de eisen aan afspraken met de instellingen als

bedoeld in artikel 27 van de wet in hoofdstuk 5, in de hoofdstukken 6, 7 en 8 nadere uitwerking gegeven aan respectievelijk de eisen voor de rampbestrijdingsplannen van aangewezen inrichtingen en luchthavens, de bedrijfsbrandweer en de financiering van de veiligheidsregio's. Eisen aan het personeel van de brandweer en de GHOR worden in een aparte algemene maatregel van bestuur uitgewerkt.

Een overzicht van de onderwerpen en grondslagen van dit besluit is hieronder opgenomen.

Onderwerp			Grondslag
Eisen aan brandweer, GHOR, de meldkamer en de organisatie van de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening.	Nieuw	Hoofdstuk 2, 3, 4 en 6	Artikel 16
Inhoud afspraken met zorgaanbieders e.d.	Nieuw	Hoofdstuk 5	Artikel 27
Categorieën inrichtingen en luchthavens aanwijzen voor een rampbestrijdingsplan	Bestaand	Hoofdstuk 6	Artikel 15, eerste en tweede lid
Aanwijzing inrichtingen bedrijfsbrandweer	Bestaand, maar gewijzigd	Hoofdstuk 7	Artikel 25, vierde lid
Regels uitvoering artikel 50 financiële bepalingen	Bestaand, maar gewijzigd	Hoofdstuk 8	Artikel 50, zesde lid

2. Eisen aan Rampenbestrijding en Crisisbeheersing

Ingevolge artikel 9, onderdeel d, van de wet, krijgt het bestuur van de veiligheidsregio de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. Deze organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing worden, op grond van artikel 14, eerste lid, van de wet, vastgelegd in het regionaal crisisplan. Het crisisplan is een operationeel plan en moet afgestemd zijn met de crisisplannen van de aangrenzende regio's. Het organiseren van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is niet alleen gericht op activiteiten van de veiligheidsregio's, maar ook op het multidisciplinaire optreden met de andere kolommen zoals politie, gemeenten en geneeskundige hulpverleners. Dit optreden moet gezien worden in samenhang met dat van de crisispartners. De crisisorganisatie moet in staat zijn om samen met hen rampen en crises het hoofd te bieden. Thans bestaande samenwerkingsafspraken met crisispartners bieden hiervoor een vertrekpunt.

De hoofdstructuur van de regionale crisisorganisatie is verantwoordelijk voor de (operationele) aansturing van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing (verder te noemen: de crisisorganisatie) is eerder beschreven in het referentiekader GRIP¹. Alle regio's hebben dit referentiekader onderschreven en de onderdelen van

¹ Referentiekader GRIP, Veiligheidskoepel, september 2006

In de GRIP-procedure wordt onderscheid gemaakt in verschillende opschalingstadia. Afhankelijk van de aard en omvang van het incident wordt een deel of het geheel van de hoofdstructuur van de crisisorganisatie gealarmeerd. De opschaling kan afhankelijk van de omstandigheden stap voor stap gebeuren of ineens.

Niveau	Reikwijdte incident	Activering hoofdstructuur
GRIP 1	Bronbestrijding	Commando Plaats Incident (COPI)
GRIP 2	Bron- en Effectbestrijding	COPI + Operationeel Team (OT)
GRIP 3	Bedreiging van het welzijn van de bevolking	COPI + OT + Gemeentelijk Beleidsteam
GRIP 4	gemeentegrensoverschrijdend, eventueel schaarste	COPI + OT + Regionaal Beleidsteam

de crisisorganisatie zijn dan ook in iedere regio terug te vinden. Het is noodzakelijk dat de uniforme opbouw van de crisisorganisatie en het kunnen behalen van de minimaal vereiste prestaties in elke regio zijn gewaarborgd.

De hoofdstructuur omvat alle elementen van de crisisorganisatie die belast zijn met leiding en coördinatie van de inzet van hulpverleningseenheden. Hier wordt bedoeld op het commando plaats incident, het team bevolkingszorg, het regionaal operationeel team, het gemeentelijk beleidsteam en het regionaal beleidsteam. De meldkamer speelt in de eerste fase van de ramp of crisis een belangrijke rol. Ten eerste ontvangt ze de meldingen en stelt op basis daarvan vast welke onderdelen van de crisisorganisatie gealarmeerd moeten worden. Ten tweede is zij belast met de operationele leiding en coördinatie totdat dit wordt overgenomen door het ROT. Nadat het ROT de leiding heeft overgenomen blijft de meldkamer onmisbaar als informatieknoppunt. Zij zal in de regel ondersteunend zijn aan het ROT op het gebied van de informatievoorziening.

Het bestuur van de veiligheidsregio dient zich er bij de inrichting van de crisisorganisatie rekenschap van te geven dat de politietaak op de luchthavens en militaire terreinen conform artikel 6, eerste lid, onder b en c van de Politiewet 1993 is toegewezen aan de Koninklijke Marechaussee. Dat betekent dat daar waar van toepassing er een directe aansluiting van die organisatie op de hoofdstructuur van rampenbestrijding en crisisbeheersing van de veiligheidsregio moet zijn. Daar waar in het Besluit veiligheidsregio's de politie wordt genoemd en de werking van artikel 6, eerste lid, onder b en c Politiewet 1993 intreedt, dient dan ook voor politie gelezen te worden: Koninklijke Marechaussee.

Tevens moet het operationele optreden van de Koninklijke Marechaussee geïntegreerd zijn in het optreden van de operationele eenheden van de veiligheidsregio. Speciale aandacht is hierbij vereist voor de meldkamerfunctie, de informatievoorziening en –uitwisseling en het multidisciplinair oefenen. Dit onderwerp wordt geregeld in het convenant dat het bestuur van de veiligheidsregio sluit met Onze minister van Defensie ingevolge artikel 17 van de wet.

Het bestuur van de veiligheidsregio dient criteria vast te stellen waarmee de meldkamer gemandateerd is bij een acute ramp de alarmering van de hele hoofdstructuur van de crisisorganisatie tot en met het niveau van het ROT op te starten en de verantwoordelijke bestuurder wordt gewaarschuwd. Dat betekent dat ze de alarmering zonder tussenkomst van een andere leidinggevende in gang mogen zetten. Bij een acute ramp scheelt dit veel tijd en dat kan levens redden en schade beperken. Vanwege de regionale diversiteit en de samenhang met het risicoprofiel is ervoor gekozen deze verantwoordelijkheid bij het bestuur van de veiligheidsregio neer te leggen en niet deze criteria door het Rijk te laten vaststellen.

In dit besluit gaat het om een nadere uitwerking van de crisisorganisatie waarbij een onmiddellijke en totale opschaling noodzakelijk is en om prestaties die de crisisorganisatie in dit verband moet kunnen leveren. Deze eisen leveren een uniforme structuur en werkwijze op bij de rampenbestrijding en crisisbeheersing in alle regio's. Daarmee wordt ook de interregionale bijstand en het bovenregionaal optreden gediend. Bijstand is een belangrijk uitgangspunt voor de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Geen enkele regio is in staat om op voldoende capaciteit te onderhouden voor de zwaarste ramp- en crisisscenario's. In het wetsvoorstel is hierin al voorzien op de volgende wijze. Uit het risicoprofiel van de regio en het beleidsplan dat daarop is gebaseerd, blijken de vereiste operationele prestaties van de regio. Deze zullen met de eigen capaciteit alleen in de regel niet gerealiseerd kunnen worden. De veiligheidsregio's moeten hun behoefte aan bijstand in

overleg met de aangrenzende regio's zeker stellen. Dit is onderdeel van de verplichte afstemming van het beleidsplan en het crisisplan op die van de aangrenzende regio's. De crisisorganisatie van de veiligheidsregio moet in staat zijn om de bijstand te kunnen opnemen en aansturen. Tevens moeten veiligheidsregio's in staat zijn om vlot bijstand te kunnen verlenen. Bij het inrichten van die crisisorganisatie dient het bestuur zich hiervan rekenschap te geven. Informatie, communicatie en de wijze van optreden moeten vergelijkbaar zijn. Deze uniformiteit wordt in het besluit op een aantal belangrijke punten geregeld.

Het is van groot belang dat bij de rampenbestrijding en de crisisbeheersing in de eerste acute fase de crisisorganisatie vlot en als geheel uit de startblokken komt om de gevolgen van de ramp of crisis vanaf het eerste moment efficiënt en effectief te kunnen bestrijden. De gedachte achter het uitsluitend normeren van de prestaties en de organisatie voor het grootschalige en onmiddellijke optreden, is dat deze organisatie ook in staat is om de lagere alarmeringsniveaus goed uit te voeren. Op deze wijze zijn alle organisatie-elementen uit de GRIP vastgelegd, blijft getrapte opschaling mogelijk en kan er adequaat gereageerd worden op acute rampen.

In 2004 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal² toegezegd basisvereisten te formuleren voor het functioneren van de hoofdstructuur, deze te toetsen en op termijn vast te leggen in regelgeving om de kwaliteit te borgen. Om die toezegging gestand te doen heeft de minister het Landelijk Beraad Crisisbeheersing (LBCB) gevraagd hierover een advies uit te brengen. In november 2006 heeft het LBCB dit advies uitgebracht. De minister van Binnenlandse Zaken heeft dit rapport op 27 februari 2007 met een circulaire³ aangeboden aan het veld. De toegezegde toetsing heeft plaatsgevonden in 2007 en heeft enkele bijstellingen ten opzichte van het oorspronkelijke LBCB-rapport tot gevolg gehad. De rapportage is in maart 2008 aangeboden aan het Veiligheidsberaad, de colleges van burgemeesters en wethouders, de commissarissen van de Koningin, het Interprovinciaal Overleg, de korpschefs, de regionale brandweercommandanten, de regionaal geneeskundig functionarissen, het Nederlands Politie Instituut, het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, de Raad voor de multidisciplinaire informatievoorziening, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding, het Beraad van GHOR –burgemeesters, GGD Nederland en de Raad van hoofdcommissarissen.⁴

De basisvereisten zoals die zijn aangedragen door het LBCB zijn met enkele aanpassingen naar aanleiding van de voornoemde toetsing vrijwel integraal overgenomen in dit besluit. Samen vormen ze de basis voor het crisismanagement. Het zijn de randvoorwaarden voor het opstarten en functioneren van de crisisorganisatie. Het gaat om de volgende processen:

- Alarmering
- Opschaling
- Leiding en Coördinatie
- Informatiemanagement

Alarmering

Alarmering heeft tot doel om de eenheden die nodig zijn voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing binnen zeer korte tijd te activeren en naar de juiste plaats te dirigeren. In de acute fase van de rampenbestrijding en crisisbeheersing moeten alle onderdelen van de hoofdstructuur tot en met het regionaal operationeel team (ROT) en alle hulpverleningsdiensten die nodig zijn voor de

² Tweede Kamer, Verslag van algemeen overleg met betrekking tot beleidsnota rampenbestrijding 2001-2004, Kamerstukken II 2003/04, 26956, nr 19

³ Circulaire basisvereisten, Ministerie van BZK, 27 februari 2007, Kenmerk 2007-0000047695

⁴ Brief van (...)

bestrijding in één keer worden gealarmeerd. Bij de voorbereiding op de rampenbestrijding en de crisisbeheersing bestond een sterke oriëntatie op de kleinschalige praktijk. De alarmering was daarbij vaak gefaseerd in tijd en kwantiteit. De opvolgende GRIP niveaus werden daarbij gefaseerd in de tijd afgekondigd. Bij incidenten die zich langzaam ontwikkelen, die men ziet aankomen of waarbij de omvang pas in de loop van de tijd duidelijk wordt, ligt deze wijze van optreden voor de hand. Bij rampenbestrijding of crisisbeheersing in de acute fase en waarbij mogelijk veel slachtoffers vallen of grote materiële schade ontstaat, is deze handelwijze onvoldoende. Om in die situaties geen kostbare tijd te verliezen moet de crisisorganisatie ineens gealarmeerd worden.

Het LBCB heeft in zijn advies bij dit proces enkele normen gesteld aan de verwerkingsnelheid van meldingen met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing door de meldkamer en over de verwerking van meldingen over reguliere incidenten, die zich gelijktijdig afspelen. Uit de toetsing van deze normen bleek dat deze als niet effectief en niet haalbaar werden beoordeeld. Om die reden is in dit Besluit de verantwoordelijkheid voor het opstellen van criteria voor grootschalig alarmeren bij het bestuur van de veiligheidsregio neergelegd. Hiermee wordt recht gedaan aan regionale diversiteit.

Opschaling

Het doel van het proces opschaling is om steeds de juiste hoeveelheid mensen en middelen beschikbaar te hebben voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de acute fase. Het proces omvat het activeren van de benodigde mensen en middelen en het afstemmen van de wijze van aansturing hiervan: de overgang van de dagelijkse situatie naar de crisisorganisatie. Ook het waarschuwen van de relevante crisispartners en het activeren van bijstandsafspraken met aangrenzende regio's behoort tot dit proces.

De eisen die in dit besluit worden gesteld aan de opkomsttijden zijn gebaseerd op opkomsttijden die breed in het land gehanteerd worden. Uit de toetsing naar de haalbaarheid van deze eisen, die in 2007 is uitgevoerd door de adviesbureaus Anderson Elfers en Felix en COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, kwam naar voren dat de genoemde tijden haalbaar en realistisch zijn binnen de beperkingen van af te leggen afstanden, kosten voor piketten en vertragende omstandigheden zoals verkeer- en weeromstandigheden. Als de crisisorganisatie eenmaal is opgeschaald, moet zij zichzelf in stand kunnen houden zolang als dit nodig is om de rampenbestrijding en de crisisbeheersing tot een einde te brengen, zowel voor wat betreft de personele bezetting als de fysieke instandhouding van de systemen en andere voorzieningen van de crisisorganisatie. Om dit mogelijk te maken is het noodzakelijk afspraken te maken met aangrenzende regio's en de andere crisispartners zoals bedoeld in de Wet op de veiligheidsregio's. Bijvoorbeeld de waterschappen, Rijkswaterstaat, defensie of private partijen zoals nutsbedrijven.

Leiding en coördinatie

Het doel van leiding en coördinatie is het aansturen van de crisisorganisatie. Het omvat de feitelijke inzet en aansturing van de hulpverleningseenheden. Het LBCB reikt in zijn advies de zogenoemde crisismanagementcyclus aan als instrument om dit proces in te richten. De crisismanagementcyclus wordt op alle niveaus in de crisisorganisatie voortdurend doorlopen en begint met het verzamelen van informatie over de rampbestrijding of de crisisbeheersing. Deze informatie wordt geanalyseerd en beoordeeld. Vervolgens worden alle mogelijke acties in kaart gebracht die kunnen leiden tot het gewenste effect. De opties worden tegen elkaar afgewogen en er wordt beslist welk plan ten uitvoer wordt gebracht. Ten slotte volgt de bevelvoering. In dit proces organiseert, dirigeert en coördineert de leidinggevende van een onderdeel van de crisisorganisatie, eventueel geassisteerd door een staf, de uitwerking, bekendmaking en uitvoering van het gekozen plan. In dit besluit is de normering van de zogenoemde crisismanagementcyclus met name gekoppeld aan het proces van het informatiemanagement. Dit is namelijk cruciaal voor het kunnen doorlopen van deze cyclus. De

overige normen die het LBCB hier aanreikt zijn te beschouwen als algemene handreikingen voor besluitvorming, die men bij het inrichten van dit proces ter harte zou moeten nemen.

Informatiemanagement

Het doel van informatiemanagement is het zo snel mogelijk verkrijgen van alle informatie die relevant is voor de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en het actief beschikbaar stellen van die informatie aan de functionarissen in de crisisorganisatie die de informatie nodig hebben. Goed informatiemanagement is een essentiële voorwaarde voor een goed functionerende crisismanagementcyclus.

Het doel van het informatiemanagement wordt bevorderd als het informatienetwerk van de crisisorganisatie is ingericht volgens de principes van het zogenoemde netcentrische informatiemanagement. Het netcentrisch informatiemanagement gaat ervan uit dat centraal in het informatienetwerk een totaalbeeld van de rampbestrijding of crisisbeheersing wordt bijgehouden en dat ieder onderdeel van de crisisorganisatie een eigen beeld opbouwt van de situatie, dat complementair is aan het totaalbeeld. Alle onderdelen van het informatienetwerk hebben toegang tot het totaalbeeld. Zo heeft ieder onderdeel van de crisisorganisatie op elk moment de beschikking over de meest actuele informatie over de ramp of crisis en de wijze waarop de bestrijding wordt aangepakt. Door deze informatieontsluiting kan ieder onderdeel van de crisisorganisatie binnen zijn eigen bevoegdheden op basis van de beschikbare informatie de juiste beslissingen nemen.

In artikel 2.4.1, tweede lid, van het besluit is een aantal gegevenscategorieën benoemd waarnaar het totaalbeeld moet zijn ingericht. Het is afhankelijk van de specifieke situatie welke gegevenscategorieën uiteindelijk in het totaalbeeld ingevuld worden. De gegevenscategorieën zijn zo algemeen, dat deze voor ieder ramptype geschikt zijn.

In de praktijk tot nu toe was de informatievoorziening vaak nog per kolom georganiseerd. Er was nauwelijks informatie-uitwisseling tussen deze kolommen. Bovendien was de doorgifte van informatie sterk hiërarchisch geïntendeerd. Dat wil zeggen dat alle informatie eerst via de verschillende schijven in de organisatie omhoog werd gebracht en op een hoog niveau werd beoordeeld. Daarna ging de informatie naar de belanghebbende, ook dit proces verliep via diverse schijven. Deze wijze van informatievoorziening is niet bevorderlijk voor de snelheid waarmee informatie doorgegeven wordt en ook niet voor het multidisciplinaire optreden.

Het netcentrisch inrichten van het informatiemanagement biedt de mogelijkheid om informatie anders dan via de hiërarchische weg door te geven. Dit levert tijdswinst op als andere onderdelen van de crisisorganisatie snel moeten worden geïnformeerd over cruciale ontwikkelingen. Om dit belang extra kracht bij te zetten en de veiligheidsregio's te stimuleren hun informatievoorziening voor de crisisorganisatie dusdanig in te richten dat de informatie snel doorgegeven wordt, zijn ook enkele eisen gesteld aan de doorgifte- en verwerkingssnelheid van de belangrijkste gegevens die tijdens de rampbestrijding of crisisbeheersing een rol spelen. Het LBCB heeft in zijn advies voorstellen gedaan voor de verwerkingssnelheid van de verschillende typen gegevens. Deze zijn in het besluit overgenomen.

Referentiekader Regionaal Crisisplan

Zowel de multidisciplinaire samenwerking binnen de regio als de samenwerking tussen de regio's stelt hoge eisen aan de uniforme organisatie en werkwijze bij de aanpak van grootschalige incidenten. In dit besluit wordt hiervoor een stevige basis gelegd. Om deze multidisciplinaire samenwerking te ondersteunen is in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Raad van Hoofdcommissarissen, de Raad van Regionaal Commandanten, de Raad van Geneeskundig Functionarissen en het overleg van Coördinerend Gemeentesecretarissen het "Referentiekader

Regionaal Crisisplan” ontwikkeld. Dit referentiekader is begin 2008 opgeleverd en het wordt in de loop van het jaar gevalideerd in vijf regio's. Een belangrijk onderdeel van dit referentiekader is het multidisciplinaire knoppenmodel, dat een eenduidige ordening van de voor crisisbeheersing relevante activiteiten en processen beoogt. Het voorziet in een operationele structuur die duidelijk inzicht biedt in taken en verantwoordelijkheden. Bovendien biedt het niet alleen de mogelijkheid direct op te schalen bij rampenbestrijding en crisisbeheersing, maar ook de mogelijkheid om meer flexibel op te schalen bij kleinere incidenten. Voor de inrichting van de regionale crisisorganisatie kan dit model nu al als blauwdruk dienen. De resultaten van de validatie worden betrokken bij de besluitvorming over landelijke invoering. Dit kan leiden tot verankering hiervan in het besluit.

3 Eisen basisbrandweezorg

De brandweer levert een belangrijke bijdrage aan de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze bijdrage kan alleen van een kwalitatief hoog niveau zijn als de basis goed georganiseerd is. In de jaren '90 is met het Project Versterking Brandweer (PVB) gewerkt aan kwaliteitsverbetering van zowel de basishulpverleningsprocessen van de brandweer als van hulpverleningsprocessen in de rampenbestrijding. Deze kwaliteitsverbetering is verankerd in referentiekaders, handboeken en leidraden, onder andere de concept-Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg en de Leidraad Ongevalsebestrijding Gevaarlijke Stoffen. In de praktijk is echter gebleken dat de normen niet altijd bekend zijn bij gemeenten, er verschillen in interpretatie optreden en er dus verschillen in het kwaliteitsniveau van de brandweezorg per gemeente ontstaan.

Bij het opstellen van eisen aan de basisbrandweezorg is nadrukkelijk een evenwicht gezocht tussen de verantwoordelijkheid van de minister en de autonomie van de veiligheidsregio's en de gemeenten. De eisen zijn gericht op het creëren van de juiste randvoorwaarden voor het goed functioneren van de brandweer bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Organisatie basisbrandweezorg

Voor de uitvoering van de brede basistaken van de brandweezorg worden drie soorten eenheden gebruikt. Elk brandweerkorps (regionaal of gemeentelijk) moet binnen haar grondgebied kunnen beschikken over elk van deze eenheden. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat elk korps ook deze eenheden zelf in bezit moet hebben, ook samenwerkingsafspraken met andere korpsen zijn mogelijk. Het gaat hierbij om de:

- a. basisbrandweereenheid;
- b. ondersteuningseenheid voor hulpverlening;
- c. ondersteuningseenheid voor redden en blussen op hoogte.

De standaardbezetting van deze eenheden wordt in dit besluit uniform vastgesteld ten behoeve van de bijstand. Maar aan het bestuur van de veiligheidsregio onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders wordt de mogelijkheid geboden om voor de reguliere inzet beargumenteerd af te wijken van deze standaardbezetting. De primaire grondslag voor afwijking is het risicoprofiel van de regio of de gemeente. Zo kan bijvoorbeeld een groter brandrisico van oude binnensteden aanleiding zijn om de bezetting uit te breiden. Aan de andere kant kan bijvoorbeeld in buitengebieden de hulpverlening meer gediend zijn met een snelle uitruk door vier personen, dan een latere uitruk door een voltallige standaardbezetting, mits daarbij de veiligheid van de brandweerlieden gegarandeerd blijft. Met een te kleine bezetting is het meteen veilig uitvoeren van de zogenaamde binnenaanval soms niet meer mogelijk. In die zin kan aanpassing van de bezetting in specifieke gevallen dus worden ingezet om te kunnen voldoen aan de normtijden. Voorwaarde is wel dat het bevoegde bestuur daarover een afgewogen en kenbaar besluit neemt. De consequenties van dit besluit worden uitgewerkt in het regionaal dekkingsplan. In het regionaal dekkingsplan maakt het bestuur van de veiligheidsregio tevens inzichtelijk hoeveel capaciteit, die voldoet aan de uniforme

standaardbezetting, regionaal beschikbaar is voor bijstand. Op landelijk niveau ontstaat zo een totaalbeeld welke brandweercapaciteit beschikbaar is en waar deze belegd is.

Materieel basisbrandweezorg

Zodra zich een situatie van bijstand voordoet is het van groot belang dat het te gebruiken materieel, zoals de tankautospuit, maar ook de uitrusting daarvan uitwisselbaar en interoperabel is. Het is noodzakelijk dat de voertuigen en de uitrusting daarvan, zeker wanneer deze beschikbaar dienen te zijn voor bijstand, voldoen aan dezelfde minimumeisen. Bij het oproepen van bijstand (klein- en grootschalig) moet men er op kunnen vertrouwen dat de bijstandseenheden over dezelfde operationele slagkracht en modaliteiten beschikken als de eenheden van het eigen korps. De tankautospuit, het hulpverleningsvoertuig en het redvoertuig alsmede de uitrusting dient daarom gestandaardiseerd te zijn. Het is aan de brandweersector zelf om deze standaardisatie en interoperabiliteit tot stand te brengen. De veiligheidsregio's zijn ingevolge artikel 9, onderdeel h, van de wet zelf verantwoordelijk voor het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel. De regio's kunnen onderling afspraken maken over de uitwisselbaarheid en interoperabiliteit van dit materieel. Mocht dit onvoldoende van de grond komen dan is het mogelijk dat ten behoeve van de standaardisatie nadere regels worden gesteld.

Opkomsttijden basisbrandweezorg

De veiligheidsregio's en de gemeenten sturen de operationele prestaties van hun brandweerorganisatie door het stelsel van de opkomsttijden. Dit stelsel leidt niet alleen tot het tijdig arriveren van de brandweer bij een incident, maar dwingt ook tot processen bij veiligheidsregio's en gemeenten gericht op een optimaal en efficiënt georganiseerde basisbrandweezorg. Mogelijkheden hiervoor zijn ondermeer de samenwerking met omliggende regio's, het innoveren van werkprocessen en het investeren in preventieve maatregelen.

De normtijden in het besluit zijn ontleend aan de handleiding Brandweezorg⁵ inclusief de Technische Aanvulling⁶ en de concept-Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg⁷.

Bij het vaststellen van de normtijden is rekening gehouden met de bestaande bouwregelgeving. Het Bouwbesluit en het (toekomstig) Gebruiksbesluit – waarbij gestreefd wordt naar landelijke uniformiteit – vormen de basis. Waar de bouwregelgeving gericht is tot gebruikers en ondernemers, is het onderliggend besluit uitsluitend gericht tot het bevoegd gezag voor de brandweer en doet dit niets af aan de verplichtingen die in de bouwregelgeving zijn neergelegd.

Bij het vaststellen van de normtijden is ervan uitgegaan dat de brandweer binnen 30 minuten na het ontstaan van een brand levensreddend kan optreden en de brand kan bestrijden. Hierbij is er van uitgegaan het 15 minuten kan duren voordat een brand is ontdekt. Dat maakt dat de brandweerorganisatie nog circa 15 minuten (afhankelijk van het type gebouw) beschikbaar heeft om een effectieve inzet te plegen. In deze 15 minuten moet de brandweer gealarmeerd worden, zich naar de kazerne begeven (in het geval van vrijwilligers), zich omkleden, het voertuig bemensen en naar het incident rijden. Ter plaatse dient een eerste snelle verkenning uitgevoerd te worden en dient de bestrijding ter hand te worden genomen. De brandweer zal in het merendeel van de gevallen binnen 8 minuten ter plaatse moeten zijn, zodat er nog 7 minuten resten ter voorbereiding op een adequate inzet.

⁵ Ministerie van BZK 1992

⁶ Ministerie van BZK 1996

⁷ Ministerie van BZK 2007

Er zijn echter objecten en incidenten waarvoor het op basis van een risico-inschatting van belang is dat er een kortere opkomsttijd vereist is of juist met een langere opkomsttijd kan worden volstaan. Dit leidt tot een normenstelsel dat loopt van 5 minuten voor bepaalde objecten waarin zich veel al dan niet zelfredzame personen bevinden tot 15 minuten voor hulpverlening bij enkelvoudige of niet-complexe verkeersongevallen en voor risico's waarbij niet direct mensen gevaar lopen. De maximale opkomsttijd ligt in alle gevallen op 18 minuten.

Bandbreedten

De opkomsttijd is opgebouwd uit de verwerkingstijd van de alarmcentrale, de uitruktijd en de aanrijdtijd. De norm is niet overal en in alle gevallen realistisch. Zeker in dunbevolkte gebieden met verspreide bebouwing zou een strikte toepassing van deze norm onevenredige kosten met zich meebrengen. Ten aanzien van het dekkingspercentage, d.w.z. het percentage van het aantal objecten dat theoretisch binnen de normtijd kan worden bereikt, gelden de volgende bandbreedten:

1. Tenminste 80% van het totaal aantal objecten in een bepaald gebied moet binnen de daarvoor vastgestelde normtijd worden bereikt;
2. Waar niet aan het uitgangspunt onder 1 kan worden voldaan, moet tenminste 95% van de objecten in de eerstvolgende tijdschijf worden bereikt;
3. Voor de overige 5% van de objecten geldt dat deze binnen een maximale opkomsttijd van 18 minuten moet worden bereikt.

Het theoretische dekkingspercentage is evenwel iets anders dan het daadwerkelijke overschrijdingspercentage van de normtijden. Bij overschrijdingen spelen ook factoren als verkeersdrukte en de weersomstandigheden een rol, die in het repressieve dekkingsplan niet kunnen worden verdisconteerd. Ten aanzien van het daadwerkelijke overschrijdingspercentage wordt de lat gelegd op *maximaal 10%*. Maar alles dient wel plaats te vinden binnen de maximale opkomsttijd van 18 minuten.

Grootschalig optreden

De bestaande werkwijze voor grootschalig optreden van brandweer en GHOR is op dit moment aan een herziening onderhevig. Dit proces is naar verwachting in de loop van 2008 afgerond. Daarna wordt bezien hoe de daaruit voortvloeiende eisen een plaats kunnen krijgen in dit besluit.

4 Ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen

Ongevallen met gevaarlijke stoffen vragen om een snelle reactie van de hulpverleners. Die snelheid is nodig om in verschillende processen, zoals het waarschuwen en informeren van de bevolking, het redden, het bestrijden van de bron, het ontsmetten en het verkennen en meten, adequaat op te kunnen treden. Na de snelle eerste maatregelen kan het, als er sprake is van een omvangrijk besmet gebied, noodzakelijk zijn maatregelen te treffen voor langere tijd. Deze processen worden uitgevoerd door brandweereenheden en gespecialiseerde eenheden en functionarissen in samenwerking met vele andere diensten als geneeskundige hulpverlening, politie en diverse gemeentelijke en landelijke diensten, zoals het Beleidsondersteunend team-milieu-incidenten, de Milieu-ongevallendienst van het RIVM en het Landelijk informatiepunt ongevallen gevaarlijke stoffen.

Overigens voert de Inspectie openbare orde en veiligheid op dit moment een onderzoek uit naar de voorbereiding en bestrijding door de brandweer bij ongevallen met gevaarlijke stoffen. Een rapport hierover wordt in de eerste helft van 2008 verwacht. Mogelijk is er op basis van dit rapport aanleiding om de eisen op onderdelen aan te passen.

Incidenten met gevaarlijke stoffen

Incidenten met gevaarlijke stoffen kunnen grofweg in drie categorieën worden ingedeeld. In de eerste plaats zijn er de veelal kleinere incidenten waarbij er slechts gevaar is voor de directe omgeving. Het betreft dan bijvoorbeeld lekkages van vaten, flenzen en aansluitingen. Als effectgrens voor dit type incidenten kan in de praktijk een maximale afstand van zo'n honderd meter worden gehanteerd. Incidenten van dit type komen enkele honderden malen per jaar voor in Nederland. Tot de incidenten waarbij een groter gebied wordt bedreigd, behoren incidenten waarbij giftige gassen in grotere hoeveelheden of gedurende een langere tijd vrijkomen. Ook ongevallen met brandbare gassen zoals LPG horen daartoe. Ten derde kunnen grote branden waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, grote omgevingseffecten veroorzaken. Incidenten van dit type komen in Nederland enkele tientallen keren per jaar voor.

Bestrijding

Het gebied waarin het ongeval wordt bestreden kan in tweeën worden verdeeld: het brongebied en het effectgebied. Het brongebied is het gebied waar alles zich bevindt wat te maken heeft met de directe ongevalsbestrijding. In dit gebied bevindt zich het betrokken object of voertuig en het werkveld van de brandweer en de andere hulpverleningsdiensten. Het effectgebied is het verder weg gelegen gebied waarbinnen de gevaarlijke stoffen zich verspreiden en mogelijke gezondheids- of milieuschade aanrichten. In dit gebied kan het nodig zijn maatregelen ten aanzien van de bevolking of het milieu te nemen.

Organisatie bestrijding ongevallen gevaarlijke stoffen

Het kenmerk van incidenten met gevaarlijke stoffen is dat er altijd wordt gestart vanuit de organisatie van de basisbrandweezorg. De eerst aankomende brandweereenheid richt zich op het verkennen, redden en, voor zover mogelijk met de beperkte middelen, bestrijden van de bron. Daarvoor is de basisbrandweereenheid uitgerust met diverse persoonlijke beschermingsmiddelen en zijn de manschappen opgeleid voor dit type werkzaamheden.

Daarnaast zijn er in elke regio eenheden en functionarissen beschikbaar die zijn gespecialiseerd in de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen en het verkennen en meten. Zij kunnen optreden in het brongebied en de ontsmetting van de hulpverleners en burgers uitvoeren. Ze kunnen meten en verkennen zoals de meetploegen, of beschikken over specifieke kennis en kunde, zoals de adviseur gevaarlijke stoffen en de meetplanleider. Deze eenheden en functionarissen hebben de beschikking over aanvullende middelen, zoals meetapparatuur, gaspakken, ontsmettingsmiddelen, schuimvoerende armaturen, afdichtingsmiddelen, adsorberende middelen, en waterschermen. De organisatorische inrichting hiervan wordt ten behoeve van de bovenregionale samenwerking vastgelegd. De eenheden bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen (OGS) moeten flexibel ingezet kunnen worden binnen en buiten de eigen regiogrenzen.

Vanwege de zeer lage frequentie van voorkomen van grootschalige ongevallen met chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN-)middelen is er voor gekozen om de benodigde kennis, materieel en vaardigheden bij grootschalige CBRN-incidenten te concentreren in zes CBRN-steunpuntregio's. Door middel van deze zes steunpuntregio's is het actueel houden van de benodigde kennis, het beheer en de adequate bediening van specifieke CBRN-materiaal beter gewaarborgd. De zes CBRN-steunpuntregio's zijn gekozen vanwege de geografische spreiding over Nederland of hun risicoprofiel met betrekking tot CBRN-incidenten. De manschappen en het materieel van de zes CBRN-steunpuntregio's zijn aanvullend op de basis organisatie voor de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen, zoals die in elke regio aanwezig moet zijn.

Opkomsttijden

Juist vanwege het bijzondere karakter van de incidenten met gevaarlijke stoffen is snel en zorgvuldig handelen van levensbelang. Vele andere hulpdiensten zijn afhankelijk van het functioneren van de brandweer bij dit soort incidenten. Daarom worden operationele prestaties voor de meetploeg, de meetplanleider, de eenheid OGS en de adviseur gevaarlijke stoffen in dit besluit vastgelegd. De opkomsttijden zijn ontleend aan de leidraad ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen⁸. Ook de opkomsttijd voor de ontsmettingseenheid voor grootschalige CBRN-incidenten wordt vastgelegd.

Materieel

Vanuit het oogpunt van uitwisselbaarheid en interoperabiliteit is het noodzakelijk dat het materieel van de OGS-eenheden aan dezelfde minimumeisen voldoet. Daarnaast is het meer nog dan bij de basisbrandweezorg van belang dat de eenheden beschikken over een vaste materiële uitrusting. Bij het verlenen van bijstand moet de ontvangende regio op voorspelbare slagkracht en modaliteiten kunnen rekenen. De beoogde standaardisatie van dit materiaal moet de brandweersector zelf tot stand brengen.

5 Eisen afspraken tussen GHOR en zorgaanbieders

De GHOR coördineert een doelmatige geneeskundige hulpverlening bij zware ongevallen, rampen en crises. Het bestuur van de veiligheidsregio legt voor de GHOR de ambities en taken vast. Deze ambities en taken zijn gebaseerd op de in het gebied aanwezige risico's. Hierbij wordt rekening gehouden met het in de regio aanwezige hulp(zorg)verleningspotentieel.

Op basis van wettelijke vereisten in regelgeving van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport leggen zorginstellingen eveneens vast hoe zij tijdens de rampenbestrijding of crisisbeheersing de kwaliteit van hun zorgproces willen borgen. Dat maakt afstemming en goede afspraken tussen deze instellingen de veiligheidsregio's noodzakelijk.

In dit besluit wordt bepaald over welke processen van de GHOR afspraken moeten worden gemaakt. Er worden geen inhoudelijke eisen gesteld aan de te maken afspraken. In artikel 27 van de wet wordt gesproken over instellingen, zorgaanbieders, vergunninghouders en diensten die een taak hebben binnen de geneeskundige hulpverlening. Met deze instellingen, moeten afspraken worden gemaakt, afhankelijk van de taakinhoud en afspraken die al in de zorg bestaan.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bepaalt in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties welke zorgaanbieder welke taak heeft binnen de geneeskundige hulpverlening en legt dit zo nodig vast binnen de zorgregelgeving. Over de wijze van uitvoering van die taken worden, volgens binnen de zorg geldende systematiek, prestaties afgesproken en zo nodig normen gesteld. Deze normen sluiten aan bij de kwaliteitseisen van de reguliere zorg. De directeur GHOR haakt hierop in bij het maken van afspraken.

Bijvoorbeeld voor ziekenhuizen is in de beleidsregels ex artikel 4 Wet toelating zorginstellingen bepaald dat zij afspraken maken met de GHOR over hun inzet bij opgeschaalde hulpverlening. Hiervoor is een landelijk referentiekader ontwikkeld in de vorm van de Leidraad voor het Ziekenhuis Rampen Opvang Plan (ZiROP).

Voor de ambulancevoorziening is in het ontwerp voor de Wet ambulancezorg in artikel 4 bepaald dat bij ministeriële regeling eisen worden vastgesteld over de uitvoering van taken in het kader van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de daarbij gewenste informatievoorziening.

⁸ Ministerie van BZK en Nibra, 2001

Het gaat hierbij om het ambulancebijstandsplan, het gewondenspreidingsplan en het slachtoffervolgsysteem.

De GGD'en voeren op grond van artikel 2 Wet collectieve preventie volksgezondheid, de Infectieziektenwet en de quarantainewet taken uit in de geneeskundige hulpverlening. De directeur GHOR maakt deel uit van de directie van de GGD en borgt op deze wijze een gecoördineerde aanpak van de openbare gezondheidszorg.

De directeur GHOR maakt namens het bestuur van de veiligheidsregio over de in de onderdelen a tot en met f genoemde aspecten afspraken met de diverse zorginstellingen ieder naar zijn aard en taak. Dit betreffen afspraken op hoofdlijnen.

6 Rampenbestrijding inrichtingen en luchthavens

Op basis van artikel 15 van de wet kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën inrichtingen alsmede luchthavens worden aangewezen waarvoor het bestuur van de veiligheidsregio een rampbestrijdingsplan vaststelt. In dat plan worden de maatregelen opgenomen die bij een ramp in die categorieën inrichtingen dan wel op die luchthavens moeten worden genomen.

In dit besluit worden regels gegeven met betrekking tot rampbestrijdingsplannen voor een deel van de inrichtingen waarop Richtlijn 96/82/EG van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, de zogeheten Seveso II-richtlijn, van toepassing is. Deze richtlijn schrijft voor dat voor die inrichtingen door de overheid een extern noodplan, het rampbestrijdingsplan, moet worden gemaakt waarin bepaalde onderwerpen aan de orde moeten komen. Voorts schrijft de richtlijn voor dat eens in de drie jaar moet worden bekeken of het plan moet worden herzien en bijgewerkt. Het plan moet eens in de drie jaar worden beoefend. De bevolking moet bij het opstellen van het plan worden betrokken. Gelet op deze richtlijnbevestigingen is destijds het Besluit rampbestrijdingsplannen inrichtingen vastgesteld. Met de inwerkingtreding van de wet is de grondslag onder dat besluit vervallen en zijn de betreffende bepalingen opgenomen in hoofdstuk 6, paragraaf 1, van dit besluit. De wet legt de taak van het vaststellen van een rampbestrijdingsplan neer bij het bestuur van de veiligheidsregio.

In paragraaf 2 van hoofdstuk 6 worden regels gegeven met betrekking tot rampbestrijdingsplannen voor luchthavens. De bepalingen van het Besluit rampbestrijdingsplannen luchtvaartterreinen zijn opgenomen in dit besluit, met dien verstande dat rekening is gehouden met het feit dat de wet de taak van het vaststellen van een rampbestrijdingsplan neerlegt bij het bestuur van de veiligheidsregio en dat rekening is gehouden met enkele wijzigingen in de luchtvaartregelgeving. De verplichting tot het vaststellen van een rampbestrijdingsplan geldt voor de luchthavens (en hun onmiddellijke omgeving) die op grond van de Brandweerregeling burgerluchtvaartterreinen 2004 zijn ingedeeld in brandrisicoklasse 3 of hoger en de daarmee gelijkgestelde militaire luchthavens. Het besluit noemt de onderwerpen waaraan aandacht moet worden besteed en er worden periodieke oefeningen voorgeschreven. Belanghebbenden moeten bij het opstellen van het plan worden betrokken.

7 Bedrijfsbrandweer

De bepalingen in hoofdstuk 7 van onderhavig besluit zijn afkomstig uit het Besluit bedrijfsbrandweren. Naar aanleiding van een evaluatie van dit besluit zijn adviezen uitgebracht ter verbetering van het besluit. Op basis van deze adviezen is het besluit op een aantal punten aangepast⁹.

⁹ "Adviezen ter verbetering van het Besluit bedrijfsbrandweren" van de Begeleidingscommissie Herziening Besluit bedrijfsbrandweren, september 2007

Hoofdstuk 7 bevat nadere regels om tot aanwijzing van een bedrijfsbrandweer over te gaan bij die inrichtingen die in geval van een brand of ongeval een bijzonder gevaar kunnen opleveren voor de openbare veiligheid. Wat betreft het bevoegd gezag vloeit uit artikel 25 van de wet voort dat dit gezag niet langer burgemeester en wethouders is maar het bestuur van de veiligheidsregio. Hoofdstuk 7 bepaalt welke inrichtingen voor een aanwijzingsprocedure in aanmerking kunnen komen en regelt de werkwijze en procedure van aanwijzing.

Evenals in het voormalige Besluit bedrijfsbrandweren blijft “bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid” het kernbegrip, met dien verstande dat de beoordeling van dit begrip thans door het bestuur van de veiligheidsregio, als medeverantwoordelijke voor de brand- en ongevalsbestrijding, plaats vindt. Onveranderd blijft ook het uitgangspunt van de beoordelingsvrijheid die het bestuur toekomt bij het uitoefenen van zijn aanwijzingsbevoegdheid.

Dat niet langer burgemeester en wethouders, maar het bestuur van de veiligheidsregio als bevoegd gezag ten aanzien van de bedrijfsbrandweer optreedt, wil niet zeggen dat de basisbrandweezorg op lokaal niveau geen rol meer speelt bij de aanwijzing. Ongeacht de vraag of de overheidsbrandweer lokaal dan wel regionaal is georganiseerd, dient bij het beoordelen van het door de inrichting opgestelde brandweerrapport rekening te worden gehouden met het niveau en de capaciteit van die overheidsbrandweer.

Daarnaast dient de feitelijke bijdrage en sterkte van de bedrijfsbrandweer te worden beschouwd in relatie tot de overheidsbrandweer aan de ene kant en de preventieve en repressieve maatregelen die het bedrijf heeft getroffen, aan de andere kant. De bedrijfsbrandweer behoort tot de repressieve maatregelen. Praktijkervaringen met het Besluit bedrijfsbrandweren hebben geleid tot het inzicht dat naar mate meer geïnvesteerd wordt in maatregelen op het vlak van preventie en preparatie, de repressieve maatregelen tot een doelmatiger schadebeperking leiden, wanneer een incident plaatsvindt. Met nadruk wordt erop gewezen dat voorkomen moet worden dat een integrale benadering van de taken van de overheidsbrandweer enerzijds en van de bedrijfsbrandweer anderzijds ertoe leidt dat het bevoegd gezag een eventueel tekortschietende basisbrandweezorg compenseert met zijn aanwijzingsbeleid.

De reikwijdte van hoofdstuk 7 is enerzijds ingeperkt door een aantal categorieën inrichtingen te laten vervallen die nooit zijn aangeschreven. Vooralsnog wordt de reikwijdte van het hoofdstuk niet verder ingeperkt. Het is echter van belang erop te wijzen dat dit op termijn mogelijk wél verandert. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid evalueert de zogenaamde ARIE-regeling. Zodra de resultaten daarvan bekend zijn, zal aan de hand daarvan moeten worden beoordeeld of de reikwijdte van hoofdstuk 7 moet worden aangepast en zo ja, in welke zin. Anderzijds is de werking van het hoofdstuk aanwijzingen bedrijfsbrandweer uitgebreid met een soort “kapstok”-bepaling waardoor categorieën inrichtingen die niet expliciet in artikel 2 worden vermeld, in beginsel voor een bedrijfsbrandweer in aanmerking kunnen komen, indien een gemotiveerd vermoeden van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid bij brand of ongeval bestaat. Het moet uitdrukkelijk gaan om een gemotiveerd vermoeden van het bevoegd gezag, bij voorkeur gebaseerd op gegevens uit andere vergunningprocedures of eigen onderzoek ter plaatse. Het is de bedoeling dat het bevoegd gezag slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gebruik zal maken van deze “kapstok”-bepaling.

Toezicht en handhaving

Nadat het bevoegd gezag een rapport inzake de bedrijfsbrandweer van de inrichting heeft ontvangen, vindt een beoordeling plaats of de inrichting bij brand of ongeval een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid kan opleveren. Blijkt uit het rapport dat dit niet het geval is dan vindt geen aanwijzing plaats. Evenmin vindt aanwijzing plaats als de inrichting weliswaar bij brand of ongeval een

bijzonder gevaar vormt maar voldoende voorzieningen heeft getroffen. Aan het besluit de inrichting niet aan te wijzen kunnen voorwaarden worden verbonden. Deze voorwaarden hebben betrekking op de voorzieningen die de inrichting dient te treffen en die minimaal gelijkwaardig zijn aan het hebben van een bedrijfsbrandweer.

Vormt de inrichting bij brand of ongeval wél een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid, dan volgt aanwijzing tot bedrijfsbrandweerplichtige inrichting. In dit besluit tot aanwijzing kunnen ingevolge artikel 7.3, vijfde lid, eisen worden gesteld.

Het belang van het opnemen van voorwaarden in het besluit om niet aan te wijzen respectievelijk het opnemen van eisen in het besluit tot aanwijzing, is dat het bevoegd gezag bij het toezicht op de naleving en bij de handhaving van deze besluiten gericht te werk kan gaan. Blijkt een inrichting zich niet te hebben gehouden aan de voorwaarden, op grond waarvan niet tot aanwijzing is overgegaan, dan volgt alsnog een procedure tot aanwijzing

Het bestuursrechtelijke handhavingsmiddel van bestuursdwang wordt door de Wet veiligheidsregio's toegekend aan het bestuur van de veiligheidsregio als bevoegd gezag. Het wordt aan het bestuur van de veiligheidsregio overgelaten om voor het toezicht en handhaving gericht beleid te ontwikkelen en de functionarissen te benoemen die voor toezicht en handhaving worden toegerust.

Afstemming met andere wet- en regelgeving

Het totale pakket van preventieve en repressieve, al dan niet in een vergunning voorgeschreven voorzieningen bepaalt de omstandigheden waaronder een inrichting haar activiteiten mag uitvoeren en uiteindelijk de noodzaak tot de oprichting van een bedrijfsbrandweer en de omvang ervan. Naast veiligheidsoverwegingen leidt ook de doelstelling van het kabinet tot terugdringing van de lastendruk ertoe de regelgeving kritisch te bezien. Bij de aanwijzingsprocedure zal het bestuur van de veiligheidsregio dan ook moeten nagaan hoe de preventieve en eventuele repressieve maatregelen zijn vastgelegd in milieu- en bouwvergunningen. Aansluitende repressieve maatregelen zoals de aanwijzingen bedrijfsbrandweer moeten in dit licht worden bezien.

8 Financiën

De financiële verhouding tussen het Rijk en de veiligheidsregio's heeft drie kenmerken, die samenhangen met de hybride financiering van de veiligheidsregio's.

In de eerste plaats vindt de financiële bijdrage van het Rijk plaats in de vorm van een brede doeluitkering. De bijdrage is bedoeld voor alle onderdelen van het beleid van de veiligheidsregio's en de daarmee gemoeide taken. Binnen de kaders van de wet hebben de veiligheidsregio's vrijheid van beleidsuitvoering en daarmee overeenkomende bestedingsvrijheid in de aanwending van de financiële middelen.

In de tweede plaats geschiedt de bijdrage van het Rijk als één ongedeelde lump sum, die additioneel is ten opzichte van het gemeentelijk aandeel in de bekostiging van de veiligheidsregio's. De bijdrage is dan ook niet gebonden aan taken van de sectoren brandweer en GHOR en is niet kostendekkend op onderdelen van de bedrijfsvoering van de regio. Het bestuur van de veiligheidsregio is verantwoordelijk voor de allocatie van de middelen en draagt zorg voor een sluitende begroting via de gemeentelijke bijdragen.

Het derde kenmerk is de beperking van bestuurlijke en administratieve lasten door verantwoording op hoofdlijnen. Wat betreft de verantwoordings- en controle-eisen is aansluiting gezocht bij de regelgeving¹⁰ die geldt voor de mede-overheden en de gemeenschappelijke regelingen en de voorschriften¹¹ in het kader van de zogeheten deregulering volgens het principe van single information en single audit.

¹⁰ Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (Bapg)

¹¹ De Regeling verantwoordingsinformatie specifieke uitkeringen

Het verdeelsysteem

Het verdeelsysteem voor de uitkeringen aan de veiligheidsregio's is, in navolging van zijn voorloper het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen, gebaseerd op het systeem dat is ontwikkeld voor het gemeentefonds. De kern van dit systeem is in één term samen te vatten: kostengeoriënteerd. Dit wil zeggen dat het systeem rekening houdt met relevante kostenfactoren. De kostenfactoren zijn zo veel mogelijk geobjectiveerd door generieke toepassing en het uitzonderen van de eigen beleidskeuzes. Daarmee streeft het systeem rechtvaardigheid en flexibiliteit na.

Voor verdere inhoudelijke toelichting bij de grondslagen van het verdeelsysteem voor de bijdragen aan de veiligheidsregio's wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit van 12 december 2007 tot wijziging van het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (Stb. 2007, nr. 580).

Verantwoording en controle

Het principe van single information en single audit is vastgelegd in artikel 27 van het Besluit financiële verhouding 2001. Daarin is vastgelegd wanneer en welke verantwoordingsinformatie met betrekking tot de besteding van de specifieke uitkeringen moet worden voorgelegd aan de rijksoverheid. Nadere uitvoeringsregels worden gesteld in de Regeling verantwoordingsinformatie specifieke uitkeringen. De regio's worden jaarlijks geïnformeerd over de procedures door middel van de jaarlijkse circulaire Single Information Single Audit en via de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de financiële verhouding staat het oogmerk de regio's te steunen en te faciliteren bij de opbouw en instandhouding van de rampenbestrijdingsorganisatie voorop. Sturing aan de voorkant van het proces en bestuurlijk overleg gericht op oplossing van knelpunten zijn hierbij leidende principes. Niettemin passen bij het verstrekken van gelden voor brandweer, rampenbestrijding, crisisbeheersing en GHOR onder voorwaarden ook sancties. Voor nadere toelichting op het sanctiebeleid wordt hier verwezen naar paragraaf 3 van de nota van toelichting bij het Besluit van 27 februari 2006 tot wijziging van het Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (Stb. 2006, nr. 132).

Informatieverstrekking aan de veiligheidsregio's

De rijksbijdrage aan de veiligheidsregio's neemt in de komende jaren substantieel toe. Een goede informatieverstrekking is daarom van groot belang. De veiligheidsregio's zullen telkens vóór 1 juli voorafgaand aan het uitkeringsjaar over beheersmatige onderwerpen worden geïnformeerd. Deze gegevens zijn voorlopig en het gegeven perspectief voor de toekomst kan dus noch in zijn totaliteit noch op onderdelen bindend zijn, omdat de besluitvorming over de begrotingsbedragen pas na de derde dinsdag van dat jaar wordt afgerond. Desondanks kan deze circulaire voor de regio's een nuttig hulpmiddel zijn bij het opstellen van de begroting en de meerjarenramingen. Indien nodig zal in een aanvullende vervolgcirculaire nadere of meer definitieve informatie worden gegeven. Daarnaast zullen de veiligheidsregio's via de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksinformaties geïnformeerd worden.

Informatieverstrekking door de veiligheidsregio's

Los van de al eerder beschreven financiële verantwoordingsinformatie heeft het Rijk behoefte aan beleidsinformatie die inzicht geeft in de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de veiligheidsregio's. Er geldt echter geen vaste rapportageplicht voor de veiligheidsregio's ten aanzien van de uitvoering van hun taken. Indien de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties landelijke beleidsdoelstellingen heeft vastgesteld zullen de veiligheidsregio's wel jaarlijks moeten rapporteren over de wijze waarop zij de doelstellingen realiseren. Daarnaast bestaat behoefte aan

zogenaamde going concern informatie van de veiligheidsregio's. Het gaat dan om informatie over het deel van de beleidsuitvoering met meer stabiele kenmerken dat zich leent voor monitoring door middel van prestatie-indicatoren. Hierbij doet zich de omstandigheid voor dat het domein van de fysieke veiligheid met name in de eerste schakels van de veiligheidsketen relatief abstract van aard is. Daardoor is op dit vlak het bepalen van meetbare en vergelijkbare grootheden een complexe zaak. De informatiebehoefte van het Rijk zal samen met de veiligheidsregio's worden verkend en uitgewerkt.

9 Uitvoerbaarheid

Met de eisen die worden gesteld in dit besluit wordt een kwaliteitsverbetering van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en van de brandweer en de GHOR beoogd. Het gaat hierbij om het zo efficiënt en effectief mogelijk inrichten van de organisatie, waarbij samenwerking met omliggende veiligheidsregio's en andere crisispartners noodzakelijk is.

De bepalingen in de hoofdstukken 2 tot en met 4 van dit besluit betreffen een formalisering van eerder ontwikkelde en soms ook al eerder toegepaste normen.

Met name standaardisatie van werkwijzen en prestaties en afspraken over een effectieve reactie op een ramp of crisis zullen de effectiviteit en efficiëntie verhogen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van in de praktijk ontwikkelde normen, zoals de Basisvereisten Crisismanagement opgesteld door het LBCB. Deze normen zijn in 2007 getoetst op haalbaarheid en dit heeft enkele bijstellingen van de normen tot gevolg gehad.

De normen die in dit besluit zijn opgenomen ten aanzien van de basisbrandweezorg en de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen zijn afkomstig uit bestaande handleidingen en leidraden¹², die zijn opgesteld in samenwerking met het brandweerveld. In de praktijk werd hier al veelvuldig mee gewerkt.

De eisen in dit besluit zijn gericht aan het bestuur van de veiligheidsregio. Dat wil niet zeggen dat deze in alle gevallen de gevraagde capaciteit in eigen huis moet hebben. De organisatie moet er wel over kunnen beschikken. Met dit besluit worden de veiligheidsregio's aangezet tot samenwerking. Deze samenwerking betreft niet alleen de dagelijkse brandweezorg, maar met name ook de rampenbestrijding en crisisbeheersing. De gestelde eisen leiden per saldo niet tot extra kosten.

Het Besluit bedrijfsbrandweren dateert van 1990 en vond zijn basis in artikel 13 van de Brandweerwet 1985. De bepalingen in hoofdstuk 7 van dit besluit zijn afkomstig uit het Besluit bedrijfsbrandweren, met aanpassingen die gebaseerd zijn op een deskundigenadvies.¹³ De voorstellen tot verbetering van het Besluit bedrijfsbrandweren zijn gebaseerd op hedendaagse inzichten van preventie, nieuwe technologische en andere ontwikkelingen, zoals de versterking van de overheidsbrandweezorg, waardoor het hoofdstuk over de aanwijzing bedrijfsbrandweer voor de komende jaren toekomstbestendig gemaakt is.

Naar verwachting zullen de administratieve lasten voor bedrijven en de overheid gelijk blijven omdat tegenover de uitbreiding van de reikwijdte van hoofdstuk 7 met de "kapstok"-bepaling een inperking staat door het vervallen van een aantal categorieën waarvoor een bedrijfsbrandweer kan worden aangewezen.

10 Consultatie

Het ontwerpbesluit is ter formele consultatie voorgelegd aan de volgende partijen (...)

¹² o.a. Handleiding Brandweezorg inclusief Technische Aanvulling, concept-Leidraad Repressieve Basisbrandweezorg, Leidraad Ongevalsbestrijding Gevaarlijke Stoffen.

¹³ "Adviezen ter verbetering van het Besluit bedrijfsbrandweren" van de Begeleidingscommissie Herziening Besluit bedrijfsbrandweren, september 2007

Artikelsgewijs

Artikel 1.1

Onderdeel e

Het dekkingsplan is onderdeel van het beleidsplan, bedoeld in artikel 12 van de wet. Het dekkingsplan is een overzicht van de theoretische dekking voor de basisbrandweezorg binnen de regio, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende in het besluit genoemde bandbreedten. Daarnaast worden in het dekkingsplan ondermeer de factoren als de verwerkingstijd van de meldkamer en de uitruktijd naar de kazernes, de bijstandsafspraken met aangrenzende gemeenten en regio's, de bezetting van de eenheden in relatie tot de bijstandsverplichtingen, de afspraken over de restdekking en herbezetting van brandweerposten.

Artikel 2.1.1

De vaststelling van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is noodzakelijk om een efficiënte en effectieve organisatie te waarborgen bij een ramp of crisis die zich ineens en grootschalig voordoet. De meldkamer maakt deel uit van de hoofdstructuur omdat deze belangrijke taken heeft in de aanvang van de bestrijding en als centraal punt van het informatiemanagement fungeert. Deze functie wordt bij volledig functioneren, overgenomen door het ROT.

Onderdeel c

Er kunnen zich rampen voordoen waarbij het rampterrein zo uitgestrekt is of het aantal slachtoffers of de materiële schade dusdanig groot, dat het nodig is het terrein in meerdere sectoren in te delen. Elk van die sectoren wordt dan aangestuurd door een COPI. Deze extra COPI's kunnen uit buurregio's worden betrokken op basis van bijstandsafspraken. Om de bestrijding op het rampterrein in die gevallen toch gecoördineerd te laten verlopen dient de crisisorganisatie te beschikken over een coördinerend onderdeel hiervoor. Een mogelijkheid is om het eerste COPI van de regio zelf met deze extra coördinerende taak te belasten, naast de verantwoordelijkheid die het heeft voor de eigen sector op het rampterrein.

Artikel 2.1.2

De veiligheidsregio draagt in gevolge deze bepaling de verantwoordelijkheid om binnen de organisatie te voorzien in de inzetbaarheid bij een ramp of crisis van een of meerdere zogenaamde commando's plaats incident (COPI). Het COPI staat onder leiding van een hoofdofficier van één van de hulpverleningsdiensten die op het rampterrein aanwezig zijn. Deze functionaris is ontkleurd, dat wil zeggen dat hij niet namens zijn dienst in het COPI zit maar het belang van de bestrijding als geheel dient. De functie van leider COPI kan niet worden gecombineerd met een van de andere functies in het COPI. Deze functionaris heeft de operationele leiding op het rampterrein. Hij draagt zorg voor de besluitvorming over de bestrijding, de coördinatie van de verschillende diensten en de afstemming met de regionaal operationeel leider voor zover één COPI aanwezig is.

De leiding over de uitvoeringseenheden van de brandweer ter plaatse wordt uitgevoerd door een officier van dienst of een hoofdofficier van dienst. Een officier van dienst of een commandant van dienst van de GHOR geeft leiding aan de ingezette geneeskundige eenheden vanuit de instellingen, zorgaanbieders, vergunninghouders en diensten, bedoeld in artikel 27 van de wet. Bij een ramp verdient het de voorkeur dat leidinggevend het niveau van hoofdofficier of commandant van dienst hebben.

Met het bepaalde in onderdeel d van het eerste lid wordt er in voorzien dat ook een politiefunctaris deel uitmaakt van het commando plaats incident. Het is aan het regionale politiekorps of de Koninklijke marechaussee (KMAR), indien er sprake is van inzet en commando door de KMAR, om er zorg voor te dragen dat voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing een functionaris inzetbaar is

om leiding te geven aan de processen van de politie of de KMAR. Bij de politie wordt gedacht aan een chef of een officier van dienst.

Het commando plaats incident stemt af conform de in het crisisplan vastgelegde afspraken met andere bij de rampenbestrijding of crisisbeheersing betrokken partijen. Deze afstemming heeft betrekking op te nemen maatregelen of de inzet van capaciteiten van deze partners.

Artikel 2.1.3

De bevolkingszorg bij een ramp of crisis is een verantwoordelijkheid van de gemeente. De taken van een team bevolkingszorg zijn ontleend aan het handboek voorbereiding rampenbestrijding.

Het team bevolkingszorg staat in de crisisorganisatie op hetzelfde niveau als het COPI. Het houdt zich bezig met uitvoerende taken en wordt daarbij aangestuurd door het ROT. Het staat gemeenten en regio's vrij om de bevolkingszorg gemeentelijk of regionaal te organiseren of omeen tussenvorm te kiezen.

Nazorg door de gemeente dient te worden onderscheiden van de nazorg door de geneeskundige diensten. Nazorg door de gemeente wordt veelal georganiseerd in een informatie en adviescentrum (IAC). Dit centrum vervult een taak in de nazorg aan de bevolking. Nadat het actief is geworden, wordt veelal de schade- en slachtofferregistratie aan het IAC overgedragen.

Artikel 2.1.5

De leidinggevenden in het gemeentelijk beleidsteam kunnen zijn de lokale of regionale brandweercommandant, de regionaal geneeskundig functionaris, de districtschef of korpschef van politie of de overeenkomstige functionaris van de Koninklijke Marechaussee, de leidinggevende van het team bevolkingszorg.

Artikel 2.2.1

Er kunnen zich rampen of crises voordoen waarvan direct duidelijk is dat ze mogelijk zo veel slachtoffers eisen of zo ernstige materiële schade tot gevolg hebben, dat het noodzakelijk is om de hoofdstructuur van het operationele deel van de crisisorganisatie van de veiligheidsregio ineens te alarmeren.

Het bestuur van de veiligheidsregio dient vast te stellen om welke situaties het hier gaat en daarvoor dient het ook een aantal criteria te formuleren om te kunnen bepalen of er van een dergelijke situatie sprake is.

Om bij dergelijke noodsituaties geen kostbare tijd te verliezen moet het bestuur van de veiligheidsregio de meldkamer mandateren voor de grootschalige alarmering als aan de bovengenoemde criteria is voldaan.

Artikel 2.2.2, tweede lid

Ingevolge artikel 29 van de wet is het bestuur van de veiligheidsregio verantwoordelijk voor het algehele beheer en in stand houden van de gemeenschappelijke meldkamer, met dien verstande dat het regionale college van politie zorg draagt voor het in stand houden van de politiemeldkamer. Voor het beheer van de meldkamer ambulancezorg en geneeskundige hulpverlening is de veiligheidsregio verantwoordelijk. Mogelijk zal dit in de toekomst vanwege het wetsvoorstel Wet ambulancezorg (Kamerstukken 29 835) de regionale ambulancevoorziening zijn. Het bestuur van de veiligheidsregio stemt derhalve met het regionale college van politie af op welke wijze de meldingen die geen verband houden met een ramp of crisis ten tijde van de rampenbestrijding of crisisbeheersing worden afgehandeld.

Artikel 2.2.3

De meldkamer begint binnen twee minuten nadat is voldaan aan de criteria voor grootschalige alarmering als bedoeld in artikel 2.2.1, met de alarmering van de gehele hoofdstructuur tot en met het

niveau ROT. De burgemeester(s) van de getroffen gemeente(n) en de voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio worden geïnformeerd. Zij zijn immers belast met het opperbevel en moeten op de hoogte zijn van een dergelijk incident. Zij moeten beoordelen of verdere opschaling nodig is en in dat geval een GBT of een RBT bijeen roepen. De reactietijd is genormeerd op maximaal twee minuten om de meldkamer de kans te geven voorbereidingen te treffen ten behoeve van de grootschalige alarmering.

In het tweede lid wordt bepaald dat tegelijkertijd met of aansluitend aan de alarmering van de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing afhankelijk van de aard en omstandigheden van de ramp of crisis andere functionarissen en eenheden die nodig zijn voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing, worden gealarmeerd. Het gaat hier bijvoorbeeld om de eenheden van de basisbrandweezorg. Bij ongevallen met gevaarlijke stoffen betreft het in ieder geval de adviseur gevaarlijke stoffen.

Ook kunnen, afhankelijk van het incident andere bij de crisis betrokken partijen worden gealarmeerd. Hierbij valt onder anderen te denken aan waterschappen, de departementale crisiscentra van de verschillende ministeries en private partijen.

Artikel 2.2.4

De alarmering van de hoofdstructuur dient binnen vijf minuten nadat ze is gestart, afgerond te zijn. Alle leden van de hoofdstructuur moeten op de hoogte zijn van het feit dat ze gealarmeerd zijn en waar ze zich dienen te vervoegen voor zover dat niet reeds in standaardprocedures is vastgelegd.

De tijd van vijf minuten is gebaseerd op de ervaring dat in de regel bij een ramp de situatie op de meldkamer door het grote aantal meldingen van burgers over het incident zo hoog is dat communicatiemiddelen verstopt raken en dat in de hectiek delen van de alarmeringsprocedure niet meer uitgevoerd worden.

De leden van het commando plaats incident, degene die belast is met de leiding over het team bevolkingszorg, de regionaal operationeel leider en de hoofden van de secties van het ROT vervullen sleutelfuncties binnen de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de praktijk wordt alleen van hen verlangd dat zij in staat zijn om via een communicatiemiddel een advies uit te brengen of een opdracht te verstrekken.

Het advies gaat over het te voeren beleid ten aanzien van de actuele ramp of crisis en het wordt gegeven aan het naast hogere niveau. Zo kan geeft bijvoorbeeld de leider COPI adviezen aan de regionaal operationeel commandant.

Artikel 2.2.5

De beschrijving die de meldkamer maakt, dient om de functionarissen op sleutelposities in de hoofdstructuur in staat te stellen een advies uit te brengen en dus meteen vanaf het eerste moment te sturen. Daarnaast is het voor de andere eenheden en functionarissen van belang om zo snel mogelijk een beeld te hebben van wat er ter plaatse aan de hand is.

Artikel 2.3.1

De 45 minuten eis in onderdeel b geldt voor de kernleden van het ROT. Dat zijn de regionaal operationeel leider en de hoofden van de secties. De sectie informatiemanagement en het hoofd van die sectie moeten binnen respectievelijk 40 en 30 minuten aanvangen met hun taakuitoefening. Dit is eerder dan de kernbezetting van het ROT. Hiervoor is gekozen om dat het ROT zonder functionerend informatiemanagement zijn taak niet kan uitvoeren.

Artikel 2.3.2

Een ramp of crisis kan voor langere tijd doorgaan en bovendien kunnen bepaalde delen van de vitale infrastructuur uitgeschakeld zijn en kunnen zich situaties voordoen waarbij de crisisorganisatie van de regio zelf getroffen wordt.

Het is noodzakelijk dat de hoofdstructuur van de rampenbestrijding en crisisbeheersing onafgebroken kan functioneren. Het gaat daarbij om zowel de fysieke instandhouding van de organisatie als de personele bezetting ervan. Om dit te bereiken, zal het noodzakelijk zijn om voorraden aan te leggen en om afspraken met andere veiligheidsregio's te maken. Met bijstandsafspraken kan bijvoorbeeld worden voorzien in de aflossing van onderdelen van de hoofdstructuur.

Deze afspraken hebben eveneens betrekking op onmiddellijke bijstandsverlening bij een acute ramp of crisis van dusdanige omvang dat in het risicoprofiel is voorzien dat de capaciteit van de regio zelf hiervoor ontoereikend is. Het gaat hierbij niet alleen om aanvullingen voor de hoofdstructuur, maar ook om hulpverleningseenheden.

Artikel 2.4.1

In dit artikel en in 2.4.2 worden eisen gesteld ten behoeve van een uniforme en actuele informatiepositie van de diensten en functionarissen die aan de bestrijding deelnemen. Dit wordt mogelijk gemaakt met een zogenaamde netcentrische informatievoorziening met in het centrum het gemeenschappelijk totaalbeeld.

Het totaalbeeld bevat de hoofdkenmerken van het incident en algemene informatie, waaronder bijvoorbeeld de weersverwachting. Daarnaast bevat het de informatie op hoofdlijnen over de effecten van het incident, de prognose en de zwaartepunten in de bestrijding. Het is hiermee afgestemd op het strategische niveau, en het is richtinggevend voor de andere niveaus. Op deze manier draagt het totaalbeeld bij aan samenhang in de bestrijding: er is een gedeeld beeld op hoofdlijnen over de stand van zaken op het rampterrein, de strategische besluiten, de beschikbaarheid van bijstandseenheden, de voortgang van de bestrijding en dergelijke.

Het totaalbeeld is essentieel voor de besluitvorming. Op strategisch niveau, dat wil zeggen het GBT of het RBT, moet dit voldoende zijn om over de voorstellen van het ROT besluiten te nemen. In het totaalbeeld worden de gegevens die van belang zijn voor de besluitvorming zo gepresenteerd dat in een oogopslag duidelijk is wat de situatie is en met welke dilemma's men te maken heeft. De informatie is dan gegroepeerd per samenhangend thema en rond de zwaartepunten van de bestrijding. Die kunnen per incident verschillen. De opsomming van informatie-elementen in dit artikel is echter algemeen en kan worden beschouwd als ingrediënten waaruit het totaalbeeld (en de eigen beelden van onderdelen van de hoofdstructuur zoals de COPI's wordt samengesteld.

Het totaalbeeld zal meestal in eerste instantie door de meldkamer worden verzorgd en bijgehouden. Het ROT zal deze taak veelal overnemen zodra het volledig functioneert. Het is de verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio om voorzieningen voor het tot stand brengen, het bijhouden en delen van het totaalbeeld te treffen en de functie te beleggen bij een onderdeel van de organisatie.

Artikel 2.4.2

De inhoud van de eigen beelden is gericht op het tactische en uitvoerende niveau. Ze bevatten de gedetailleerde informatie over één bepaalde locatie, sector op het rampterrein of over de bestrijdingsprocessen per discipline. Het eigen beeld is complementair aan het totaalbeeld. Het is niet vanzelfsprekend dat een eigen beeld uitsluitend uit tekst bestaat, een grafische weergave van de situatie kan de besluitvorming makkelijker maken en versnellen. De informatiemanager van een onderdeel is verantwoordelijk voor het actueel houden van het eigen beeld.

Een eigen beeld van een onderdeel is een belangrijk instrument voor de besluitvorming bij dat onderdeel. In het eigen beeld worden de gegevens die van belang zijn voor de besluitvorming zo gepresenteerd dat in een oogopslag duidelijk is wat de situatie is en welke dilemma's men mee te maken heeft. De informatie is dan bij voorkeur niet zo gegroepeerd als zij in dit besluit wordt aangereikt, maar eerder geclusterd per samenhangend thema.

Het eigen beeld wordt tevens beschikbaar gesteld aan de andere betrokken onderdelen die deze gegevens nodig hebben. Dit zijn de andere onderdelen van de hoofdstructuur, maar ook de uitvoeringseenheden van de brandweer, de geneeskundige hulpverlening en de politie of eenheden of functionarissen van externe diensten die betrekken zijn bij de rampenbestrijding of crisisbeheersing, zoals het BOT-mi als dat betrokken is bij de advisering.

Artikel 2.5

Tijdens deze oefening wordt door de regio onder realistische omstandigheden beproefd of de hoofdstructuur in zijn geheel goed functioneert. De hoofdstructuur kan alleen in zijn geheel goed functioneren als de afzonderlijke onderdelen goed functioneren en samenwerken. De eisen aan het oefenen van de functionarissen worden uitgewerkt in een aparte algemene maatregel van bestuur. De crisispartners kunnen eveneens bij de oefeningen worden betrokken.

Artikel 3.1.2

Gelet op de taak van een basisbrandweereenheid, die zowel moet kunnen blussen als redden, is uitgegaan van een bezetting van zes personen, te weten een bevelvoerder, een chauffeur tevens voertuigbediener en twee ploegen van ieder twee manschappen. Verder moet een basisbrandweereenheid technische hulpverleningswerkzaamheden kunnen verrichten bij een ongeval met een personenauto waarbij sprake is van beknelling. Het gaat hierbij om de taken verkennen, stabiliseren, alsmede redden van slachtoffers in overleg met de ambulancedienst. De derde taak van een basisbrandweereenheid betreft de basishandelingen bij ongeval met gevaarlijke stoffen, inclusief verkennen en redden. De maatgevende inzet betreft in deze situatie een lekkage van een gevaarlijke stof die met behulp van de eigen beschikbare uitrusting kan worden verholpen. Als vierde en laatste taak geldt de ondersteuning bij waterongevallen. Als maatgevend wordt aangemerkt de redding van een slachtoffer aan de oppervlakte van een water tot maximaal 1,5 meter diep en maximaal 15 meter vanaf de wal. Voor het merendeel betreft het in deze situatie een zogenoemde grijppredding die kan worden uitgevoerd tot het moment dat een specialistisch waterongevallenvoertuig ter plaatse arriveert.

Artikel 3.1.3

De samenstelling van een ondersteuningseenheid voor hulpverlening is bepaald op twee personen, te weten een bevelvoerder of een manschap en een chauffeur. Eén van de taken betreft de bevrijding van beknelde en ingesloten personen en dieren, waar onder wordt begrepen het samen met de bezetting van een basisbrandweereenheid uitvoeren van een inzet bij een beknelling in een vrachtauto, alsmede het toegang verschaffen bij niet eenvoudig geblokkeerde ingangen als bedrijfsdeuren en rolluiken. Een verlichtingsset bestaande uit een lichtmast en mobiele verlichting behoort tot de uitrusting. Voorts kan deze eenheid bij een ongeval met gevaarlijke stoffen een verkenning en inzet plegen zonder dat sprake is van een ontsmettings situatie. Ook kan deze eenheid in samenwerking met een basisbrandweereenheid beginnen met de stabilisatie van ongevallen met milieugevaarlijke stoffen. Ten slotte wordt de ondersteuningseenheid voor hulpverlening ingezet bij waterongevallen als ondersteuning van een basisbrandweereenheid en een waterongevallenvoertuig.

Artikel 3.1.4

De samenstelling van een ondersteuningseenheid voor redden en blussen op hoogte is bepaald op twee personen, te weten een bevelvoerder of manschap en een chauffeur. Deze eenheid heeft tot taak het snel redden van personen en dieren op hoogte, alsmede de ondersteuning van basisbrandweereenheden bij het blussen op hoogte. Het voertuig van deze ondersteuningseenheid bestaat uit een redvoertuig in de vorm van een hoogwerker of een autoladder.

Artikel 3.1.5

Voor de bezetting van een basisbrandweereenheid met zes personen is voor het bevoegd gezag de mogelijkheid gecreëerd om ten behoeve van het inzetten van deze eenheid binnen de regio van deze bezetting af te wijken. Hierbij kan worden gedacht aan het type bebouwing waarvoor meer personeel is benodigd dan de vier aangegeven manschappen of aan de infrastructuur die een inzet van kleinere voertuigen met minder dan de aangegeven vier manschappen vereist. In het geval het bevoegd gezag hiertoe besluit, laat dat de plicht tot levering van voertuigen die wel aan de standardeisen voldoen ten behoeve van de bijstand, onverlet.

Artikel 4.1.2

Een eenheid voor het verkennen van gevaarlijke stoffen verricht waarnemingen en metingen in de omgeving van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Op basis van de resultaten kan de meetplanleider adviseren over maatregelen voor de bevolking zoals het sluiten van ramen en deuren, ontruimen, evacueren en voorlichting.

Indien de situatie dit vereist zal de meetplanleider al adviseren over maatregelen op basis van ongevalsgegevens (brongegevens). De verkenningresultaten dienen dan om de noodzaak van continuering van de maatregelen te bepalen en om te bepalen wanneer het verantwoord is de getroffen maatregelen te beëindigen.

Artikel 4.1.3

Een eenheid bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen heeft voor de uitvoering van haar taken op de eerste plaats 8 gaspakdragers nodig. Indien deze zware graad van persoonlijke bescherming is vereist, kan door de gaspakdragers gedurende een uur worden opgetreden.

Artikel 4.1.5, eerste lid, en artikel 4.1.6, vierde lid

De Geneeskundig adviseur gevaarlijke stoffen (GAGS) is een piketfunctie van de GHOR en heeft tot doel om de gezondheidsconsequenties van ongevallen met gevaarlijke stoffen te kunnen beoordelen en te adviseren over maatregelen om de gezondheidsgevolgen te minimaliseren. De GAGS vervult tijdens een incident geen leidinggevende of coördinerende taken, maar heeft een medisch-inhoudelijke adviesfunctie. De GAGS adviseert de hoogst leidinggevende van de GHOR die bij het incident is betrokken.

Het is het voornemen om op termijn deze functie in de wet- en regelgeving inzake de publieke gezondheidszorg te verankeren.

Artikel 4.1.6

Vanwege de zeer lage frequentie van voorkomen van grootschalige ongevallen met Chemische, Biologische, Radiologische en Nucleaire (CBRN-)middelen is er voor gekozen om aanvullende specialistische kennis, materieel en vaardigheden bij grootschalige CBRN-incidenten te concentreren in zes CBRN-steunpuntregio's.

Middels deze zes steunpuntregio's is het actueel houden van de benodigde kennis, het beheer en de adequate bediening van specifieke CBRN-materiaal beter gewaarborgd.

De zes CBRN-steunpuntregio's zijn gekozen vanwege de geografische spreiding over Nederland of hun risicoprofiel met betrekking tot CBRN-incidenten.

De manschappen en het materieel van de zes CBRN-steunpuntregio's zoals beschreven in artikel 4.1.6, zijn aanvullend op de basisorganisatie Ongevalsbestrijding Gevaarlijke Stoffen, zoals die in elke regio aanwezig moet zijn en zoals die is beschreven in de artikelen 4.1.1 tot en met 4.1.5.

Artikel 4.2.2

Het verschil in opkomsttijd tussen 30 of 60 minuten in het tweede lid wordt bepaald door het risicoprofiel. In de veiligheidsregio's met een laag risico kan worden gekozen voor een bovenregionale

invulling van de functie adviseur gevaarlijke stoffen. Voor deze functionaris geldt dan een opkomsttijd van 60 minuten.

Artikel 5.1

In artikel 27 van de wet wordt gesproken over instellingen, zorgaanbieders, vergunninghouders en diensten die een taak hebben binnen de geneeskundige hulpverlening. Met deze instellingen worden door het bestuur van de veiligheidsregio ingevolge artikel 27 van de wet, afspraken gemaakt. In artikel 5.1 van dit besluit wordt nader invulling geven aan de inhoud van deze afspraken. Hierbij wordt slechts aangegeven waarover afspraken moeten worden gemaakt. Het is de verantwoordelijkheid van het bestuur van de veiligheidsregio en de genoemde instellingen om nadere invulling te geven aan deze afspraken, waarbij uitgegaan zal worden van de risico's in de betreffende regio.

In onderdeel a is een niet limitatieve opsomming van afspraken opgenomen die gemaakt moeten worden over de procedures die gevolgd worden bij een ramp of crisis. Hierbij wordt uitgegaan van de procedures in hoofdstuk 2 van dit besluit. Het betreft enerzijds de procedures zoals die gelden tussen de ketenpartners van de GHOR en de multidisciplinaire procedures binnen de veiligheidsregio. Anderzijds gaat het om de procedures die de instellingen zelf hanteren waar het gaat om hun inzet van of voor de geneeskundige hulpverlening. Met het laatste wordt bedoeld dat de instellingen inzichtelijk maken hoe ze zich voorbereiden, maar niet dat hun interne procedures voor goedkeuring van het bestuur van de veiligheidsregio afhankelijk zijn. Dat blijft een verantwoordelijkheid van het bestuur van de instellingen.

In onderdeel c is bepaald dat afspraken worden gemaakt over de bereikbaarheid en beschikbaarheid van personeel, ruimte en materieel. De bereikbaarheid zal gewaarborgd moeten zijn. Dat kan bijvoorbeeld met behulp van communicatiesystemen en piketregelingen. Beschikbaarheid is de hoeveelheid mensen, ruimte of materieel die op een gegeven moment kan worden ingezet. Bij de beschikbaarheid van ruimte gaat het bijvoorbeeld over de beschikbaarheid van ziekenhuisbedden.

De afspraken over de wijze van trainen en oefenen in onderdeel d zal aan moeten sluiten bij de wijze waarop het bestuur van de veiligheidsregio de jaarlijkse oefeningen ten behoeve van de rampenbestrijding en crisisbeheersing inricht (zie ook de toelichting op artikel 2.5.1). Met deze afspraken met de instellingen, zorgaanbieders, vergunninghouders en diensten als bedoeld in artikel 27 van de wet, is het multidisciplinaire karakter van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en een goede voorbereiding daarop gewaarborgd.

In onderdeel e worden met andere instellingen en andere hulpverleningsinstantie bedoeld alle organisaties die bij een incident betrokken kunnen zijn. Naast politie en brandweer kunnen dat gemeentelijke en provinciale diensten zijn, alsmede anderen zoals waterschappen en gedeconcentreerde rijksdiensten.

Het onderhoud en beheer van materieel voor de geneeskundige zorg is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de geneeskundige instellingen zelf. Daarnaast is er materieel voor de geneeskundige combinaties dat eigendom van het Rijk is. Niet in alle gevallen is dat materieel in beheer bij de veiligheidsregio, soms wordt dit op verzoek van de veiligheidsregio verzorgd door een regionale ambulancevoorziening. Daarnaast worden vaak afspraken gemaakt over het gebruik en de vervanging van gebruiksmiddelen bij het rijksmaterieel.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

mevrouw dr. G. ter Horst