

Orde in voorbereiding

Taken en verantwoordelijkheden van de
provincie Noord-Brabant in het kader van de
Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding

13 februari 2007

ISBN 978-90-8768-007-7

Inhoudsopgave

1	Conclusies en aanbevelingen	4
1.1	Draag zorg voor een actuele en adequate beschrijving van de werkprocessen rond toetsing en de borging daarvan	4
1.2	Zie toe op een kwalitatief goede uitvoering van het toetsingsproces	5
1.3	Zorg dat archiefbeheer en dossiers op orde zijn	6
1.4	Heroverweeg mandaatstelling en zorg voor een heldere communicatie daarover in de organisatie	6
1.5	Informeer Provinciale Staten op hoofdlijnen over de uitvoering van de taken en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten	7
2	Het onderzoek	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 plannen	15
3.2.2	Toetsing	16
3.2.3	Termijnen	17
3.2.4	Werkproces	22
3.2.5	Mandaatregeling	24
4	Reactie Gedeputeerde Staten	26
5	Nawoord rekenkamer	36
Bijlage 1	Toelichting op plannen	38
Bijlage 2	Bestuurlijke verhoudingen rampenbestrijding	42
Bijlage 3	Overzicht van geraadpleegde documenten	44

Bijlage 4	Normenkader _____	48
Bijlage 5	Overzicht plannen _____	50

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, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen en het Regionale College Politie (regionale beheersplannen rampenbestrijding) en waterschappen (calamiteitenplannen);
- borging van de kwaliteit door toezicht, rapportage en terugkoppeling.

Gedeputeerde Staten 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 1 september - 8 november 2006 binnen de Provincie Noord-Brabant onderzocht op welke wijze Gedeputeerde Staten invulling geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het kader van de WKR. Centrale vraag daarbij was in hoeverre deze invulling voldoet aan de wettelijke eisen die daaraan worden gesteld.

De hoofdconclusie die de rekenkamer op basis van haar onderzoek formuleert, is dat Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant niet op systematische wijze en, uitgaande van de eisen die hieraan in de WKR worden gesteld, op onderdelen (kwalitatief) onvoldoende invulling geven aan hun taken en verantwoordelijkheden.

Deze hoofdconclusie vloeit voort uit een aantal deelconclusies. Deze worden hieronder, samen met daarop gebaseerde aanbevelingen, weergegeven.

1.1 Draag zorg voor een actuele en adequate beschrijving van de werkprocessen rond toetsing en de borging daarvan

De rekenkamer heeft geconstateerd dat het op dit moment binnen de provincie Noord-Brabant ontbreekt aan een systematische toetsing van de gemeentelijke rampenplannen, de regionale beheersplannen rampenbestrijding en de calamiteitenplannen. De toetsing geschiedt naar de mening van de rekenkamer te veel

op ad hoc basis. Dit wordt vooral in de hand gewerkt door het ontbreken van een goede en actuele beschrijving van de werkprocessen rond de toetsing. Een eerste aanzet daartoe door de afdeling Kabinet, Juridische en Bestuurszaken (KJBZ), zoals vastgelegd in het bestaande organisatiebrede informatiesysteem, is naar de mening van de rekenkamer niet aan de maat. Zo worden de verschillende stappen in het werkproces onvoldoende toegelicht, bevatten de beschrijvingen op onderdelen onjuiste informatie en is het werkproces als geheel niet actueel. Overigens is het de rekenkamer ook gebleken dat die onderdelen van het werkproces die wel juist zijn, in de praktijk niet of nauwelijks gevolgd worden. Het gevolg van bovenstaande situatie is dat onduidelijk is aan welke eisen de toetsing dient te voldoen en daarmee de kans bestaat van onvoldoende uniformiteit.

1.2 Zie toe op een kwalitatief goede uitvoering van het toetsingsproces

De rekenkamer is van oordeel dat voor een kwalitatief goede uitvoering van het toetsingsproces aan een aantal zaken expliciet aandacht geschonken dient te worden. Het betreft:

- het opzetten van een systematisch en controleerbaar registratiesysteem;
- het vormgeven van een structureel toetsingsoverleg binnen de ambtelijke organisatie om een eenduidige toetsing te krijgen;
- het structureel voeren van toetsingsgesprekken met de betreffende gemeenten, besturen regionale brandweer en beheerders van waterstaatswerken over het verslag van bevindingen;
- het toezicht op naleving van de afspraken die naar aanleiding van de toetsing van de plannen zijn gemaakt.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat aan deze punten in onvoldoende mate invulling wordt gegeven. Met een goed functionerend en controleerbaar registratiesysteem kan de provincie Noord-Brabant stelselmatig nagaan binnen welke termijnen bepaalde processtappen van toetsing afgerond dienen te zijn. Daarvan is momenteel geen sprake. Met een registratiesysteem kan bovendien gecontroleerd worden of gemeenten, besturen regionale brandweer en beheerders van de waterstaatswerken de gemaakte afspraken naar aanleiding van de toetsing ook binnen de gestelde termijnen naleven.

Voorts kan structureel overleg tussen de toetsers een eenduidige toetsing bewerkstelligen. Toetsingsgesprekken met gemeenten, besturen regionale brandweer en beheerders van de waterschappen maken het bovendien mogelijk om bevindingen naar aanleiding van de toetsing in een tweezijdig overleg te bespreken. Op die manier kunnen de zienswijze van getoetste organisaties en de zienswijze van de provincie

vergeleken worden en eventueel aangepast. Ook kunnen partijen langs die weg tot een eenduidige vaststelling van het verslag van bevindingen komen.

Als hulpmiddel voor een kwalitatief goede uitvoering van de toetsing beveelt de rekenkamer aan om een digitaal toetsingsprogramma in te zetten, zoals bijvoorbeeld de provincie Limburg hanteert. Dit programma geeft inzicht in de verschillende de processtappen van toetsing en maakt het tevens mogelijk om verslagen onderling te vergelijken.

1.3 Zorg dat archiefbeheer en dossiers op orde zijn

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 groot aantal gevallen niet voldaan. Veel van de door de rekenkamer onderzochte dossiers bleken onvolledig. Daarnaast bleken sommige niet opgesteld en waren andere niet traceerbaar. De rekenkamer vindt het in dat verband ronduit zorgwekkend dat er door de provincie geen calamiteitenplannen konden worden overlegd, die zij geacht werd te toetsen. Ook van een intern overzicht dat de provincie aangaf voor eigen gebruik te hanteren, heeft de rekenkamer ondanks haar verzoek geen kennis kunnen nemen.

Zoals al eerder opgemerkt bij haar onderzoek naar het gebruik van het instrument beleidsevaluatie¹ dient er naar de mening van de rekenkamer meer aandacht op directieniveau uit te gaan naar de kwaliteit van het archiefbeheer en de dossiervorming.

1.4 Heroverweeg mandaatstelling en zorg voor een heldere communicatie daarover in de organisatie

De rekenkamer heeft vastgesteld dat met ingang van april 2006 een nieuwe mandaatregeling in werking is getreden, waarover 'op de werkvloer' nog onduidelijkheid bestaat. De rekenkamer acht dat onwenselijk. Bovendien zet de rekenkamer in algemene zin vraagtekens bij de manier waarop de verantwoordelijkheid van GS op dit punt in de organisatie is verankerd. Naar de mening van de rekenkamer betreft het hier niet een technische aangelegenheid, waar alleen uitvoeringsaspecten aan zitten, maar een politiek-bestuurlijk en maatschappelijk zeer relevant onderwerp. Naar de mening van de rekenkamer moet de mandaatstelling daarbij aansluiten.

¹ Zuidelijke Rekenkamer: Focus op beleid - Het gebruik van het instrument beleidsevaluatie door Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant; 15 september 2006.

1.5 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 te kunnen nagaan op welke wijze Gedeputeerde Staten invulling geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het kader van de WKR. Deze controlerende taak kan worden ingevuld door een (periodieke) rapportering 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, mits goed geregistreerd, een belangrijke input vormen voor de eventuele latere opzet van het toetsingsproces door andere partijen.

2 Het onderzoek

2.1 Aanleiding onderzoek

Op 1 juli 2004 is de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR) 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 vuurwerkramp in Enschede³ en de cafébrand 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 Bestuur Regionale Brandweer (BRB), de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en het Regionale College Politie (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 (Gedeputeerde Staten) verplicht een risicokaart te ontwikkelen en te beheren waarmee verschillende actoren in het algemeen en de

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 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.

burger in het bijzonder geïnformeerd kunnen worden over risico's in hun directe omgeving.

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 (GS) 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 Noord-Brabant 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 Noord-Brabant, 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 Noord-Brabant 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 Gedeputeerde Staten 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 Noord-Brabant als Limburg 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 ambtelijke 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 (68) beoordeeld. Tevens is de toetsing van alle regionale beheersplannen rampenbestrijding (3) 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 aan GS aangeboden te worden ter toetsing, 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-regio, 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 Vastgesteld door de Interprovinciale Commissie Openbare orde en Veiligheid op 22 juni 2004.

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 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 Vastgesteld door de Interprovinciale Commissie Openbare orde en Veiligheid op 22 juni 2004.

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 plannen

Colleges van B&W, Besturen Regionale Brandweer en de besturen van de Waterschappen dienen de (geactualiseerde) gemeentelijke rampenplannen, respectievelijk regionale beheersplannen rampenbestrijding en calamiteitenplannen, en/of eventuele gemeentelijke deelplannen, naar GS te sturen. De plannen komen binnen bij de afdeling Documentaire Informatievoorziening (DIV). Daar worden de plannen officieel geregistreerd en vervolgens neergelegd bij het hoofd van de afdeling Kabinet, Juridische en Bestuurszaken (KJBZ). Binnen deze afdeling zijn drie bestuurlijk-juridisch beleidsmedewerkers belast met het toetsen van de (geactualiseerde) plannen. Daarnaast is sprake van een coördinerend bestuurlijk-juridisch beleidsmedewerker.

Naast registratie bij de afdeling DIV hanteert de afdeling KJBZ naar eigen zeggen een intern overzicht, waarin de ontvangstdatum, behandelend ambtenaar en de deadline van toetsing worden vermeld. Na ontvangst van de plannen door de afdeling KJBZ wordt aan de 'toetsers' gemeld voor welke datum zij deze getoetst moeten hebben. Indien de toetsers de plannen vervolgens na twee maanden nog niet hebben getoetst, dient aan hen een rappel uit te gaan.

De rekenkamer heeft op basis van haar onderzoek geconstateerd dat er, ondanks de vermelde notatie van ontvangstdata en deadlines in het interne overzicht en het inzicht hierin door de betreffende medewerkers van de afdeling KJBZ, zich lacunes voordoen in de daadwerkelijke naleving van de wettelijke termijnen. Daarnaast kon de rekenkamer op basis van de onderzochte dossiers niet achterhalen of in voorkomende gevallen een rappel aan de toetsers is uitgegaan. Dat het eigen overzicht van de afdeling KJBZ niet gekoppeld is aan het registratiesysteem van de afdeling DIV, wordt door de geïnterviewden als een gemis gezien.

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

3.2.2 Toetsing

De toetsers zijn ieder verantwoordelijk voor één van de regio's Noord-Brabant, Midden- en West-Brabant en Zuidoost-Brabant. Voor een zo uniform mogelijke toetsing vindt onderlinge afstemming plaats tussen de toetsers. De toetsing van de calamiteitenplannen vindt plaats in overleg met de afdeling Water.

Voor de toetsing van de verschillende plannen maken de toetsers gebruik van landelijk opgestelde toetsingskaders. Twee keer per jaar vindt een bijeenkomst plaats met toetsers van andere provincies om zo de toetsing van de plannen landelijk op eenzelfde wijze te laten plaatsvinden.

Bij eventuele onduidelijkheden gedurende de toetsing nemen de toetsers contact op met de personen die binnen de betreffende organisatie (gemeente, brandweer en waterschap) belast zijn met het opstellen van het plan (rampen-, beheers- calamiteitenplan). Indien gevraagd sturen deze personen de toetsers vervolgens aanvullende informatie toe. Bij eventuele problemen of gevoelige kwesties, waarvoor op ambtelijk niveau door de betreffende personen geen oplossing kan worden gevonden, wordt het bestuur van de betreffende organisaties geraadpleegd.

Na toetsing stellen de toetsers beoordelingsbrieven op. Naar aanleiding daarvan dient het afdelingshoofd KJBZ, in mandaat, een besluit te nemen betreffende de gemeentelijke rampenplannen en het bureauhoofd KJBZ betreffende de regionale beheersplannen en de calamiteitenplannen. Twee beleidsmedewerkers van de afdeling KJBZ dienen de naleving van de gemaakte opmerkingen in de beoordelingsbrieven bij te houden.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat ten tijde van haar onderzoek de calamiteitenplannen, die de waterschappen twee jaar na de actualisatie van de Waterstaatswet bij GS dienden aan te leveren, binnen de provincie niet traceerbaar waren. Uit de interviews is naar voren gekomen dat door de afdeling KJBZ wel dossiers zijn opgesteld met de betreffende calamiteitenplannen. Naar zeggen van de geïnterviewden binnen de provincie hebben toenmalige medewerkers van de afdeling KJBZ de plannen in samenspraak met de afdeling Water beoordeeld, zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de waterschappen en zijn dossiers ten behoeve van besluitvorming door GS voorbereid. De betrokken medewerkers blijken hierna de provinciale organisatie te hebben verlaten. Wat er vervolgens met de dossiers is gebeurd is de huidige betrokkenen binnen de provincie niet bekend.

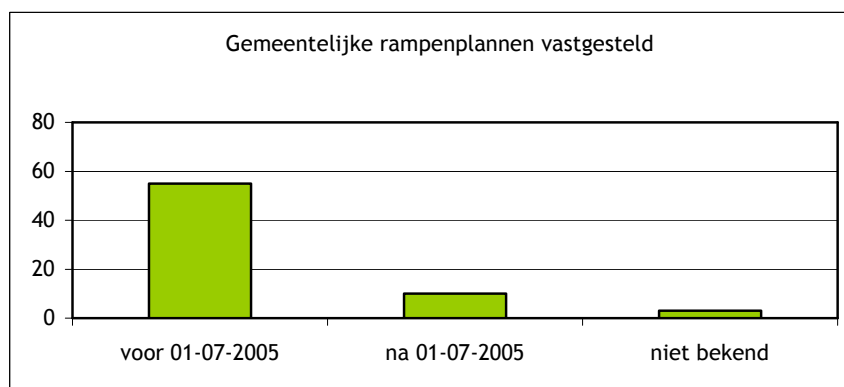
Op basis van het dossieronderzoek en de interviews is de rekenkamer voorts niet gebleken dat controle op de naleving van de gestelde afspraken in de beoordelingsbrieven structureel plaatsvindt.

3.2.3 Termijnen

In het voortraject van de wetwijziging zijn in verschillende contacten met gemeenten termijnen aangegeven voor het indienen van de gemeentelijke rampenplannen. In het voorjaar van 2005 heeft de provincie een Handreiking Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding opgesteld, waarin de belangrijkste veranderingen van de WKR zijn opgenomen. Daarnaast heeft de provincie een bijdrage geleverd aan het opstellen van een Model-Rampenplan voor ieder van de drie regio's (Noord-Brabant, Midden- en West-Brabant en Zuidoost-Brabant).

Gemeentelijke rampenplan

Volgens de WKR dienden de colleges van B&W van de Brabantse gemeenten het gemeentelijke rampenplan voor 1 juli 2005 vast te stellen. Aan de hand van de dossiers heeft de rekenkamer vastgesteld dat van de 68 Brabantse gemeenten 55 gemeenten (81%) hun plan voor 1 juli 2005 hebben vastgesteld. Hiervan hadden 17 gemeenten (25%) hun plannen al in 2004 aan de nieuwe wetgeving aangepast. Tien gemeenten (14%) hebben hun rampenplan na 1 juli 2005 vastgesteld, waaronder twee gemeenten die dit begin 2006 hebben gedaan. Van 3 gemeenten (4%) kon op basis van de dossiers niet worden achterhaald wanneer zij het rampenplan hebben vastgesteld.

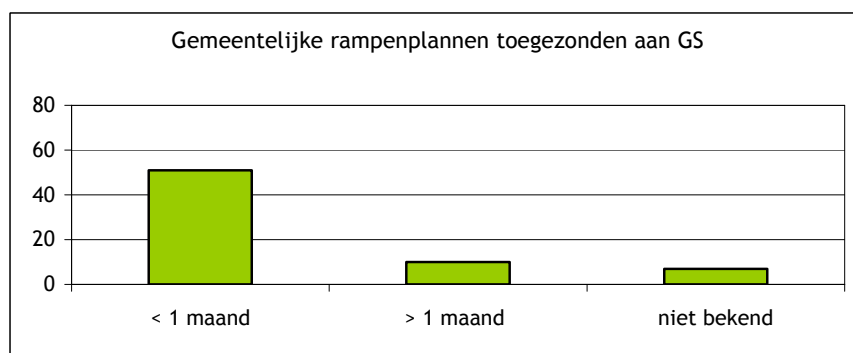


Op basis van haar dossieronderzoek en de interviews is de rekenkamer niet gebleken dat binnen de afdeling KJBZ structurele controle heeft plaatsgevonden op de termijnen voor het indienen van de rampenplannen.

Met betrekking tot de rampenplannen die na 1 juli 2005 zijn vastgesteld door de betreffende colleges van B&W, heeft de rekenkamer in de dossiers geen (afschrift van) rappelbrieven aangetroffen. Het niet versturen van rappelbrieven door de provincie indien gemeenten verzuimen tijdig een rampenplan vast te stellen, is strijdig met artikel 7 lid 1 van de WRZO (zie bijlage 4 normenkader gemeentelijk rampenplan).

Overigens heeft de rekenkamer uit de dossiers ook niet kunnen opmaken of er andere afspraken zijn gemaakt met de betreffende gemeenten.

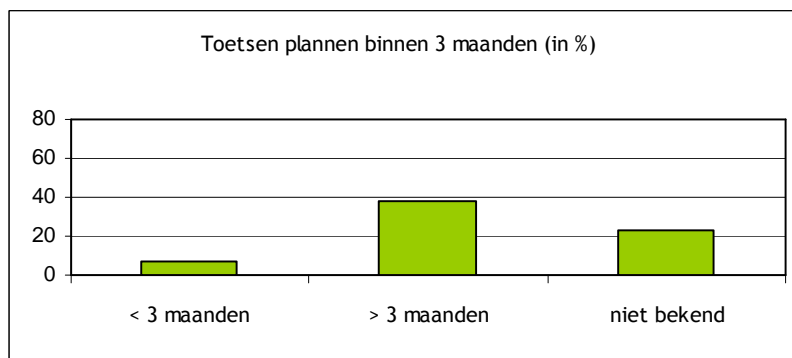
De colleges van B&W dienen binnen een maand na vaststelling hun rampenplan aan GS aan te bieden. Deze termijn hebben 51 gemeenten (75%) gehaald. Wat de overige gemeenten betreft is uit de dossiers gebleken dat 10 gemeenten (15%) hun rampenplan (ruim) na een maand na vaststelling door het college van B&W hebben ingediend. Voor 7 gemeenten (10%) kon de rekenkamer uit de betreffende dossiers niet opmaken of het plan binnen een maand na vaststelling aan GS is aangeboden.



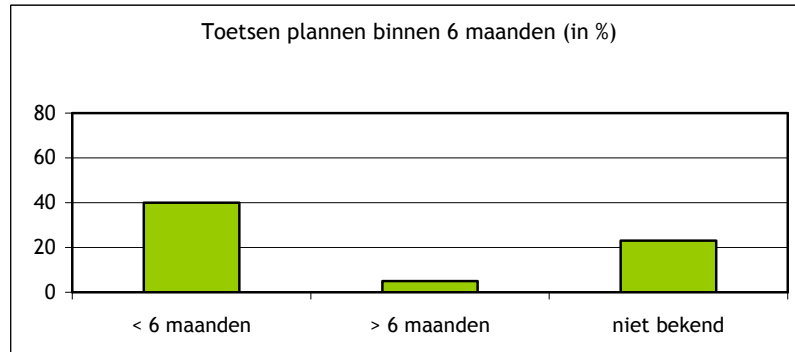
Op basis van haar dossieronderzoek en de interviews is de rekenkamer niet gebleken dat de afdeling KJBZ bij de gemeentelijke rampenplannen die vóór 1 juli 2005 zijn vastgesteld door de betreffende colleges van B&W, structureel gecontroleerd heeft of aan de termijnen voor het indienen van de rampenplannen is voldaan. Dat wil zeggen binnen een maand na vaststelling van het plan door het college van B&W. Naar eigen zeggen heeft de afdeling KJBZ als uitgangpunt gehanteerd dat vaststelling van de plannen door de gemeenten uiterlijk 1 juli 2005 diende plaats te vinden en indiening van de plannen bij GS dus uiterlijk 1 augustus 2005. Hiervan uitgaande heeft de afdeling KJBZ alleen gecontroleerd welke gemeenten hun plan niet uiterlijk 1 augustus 2005 hadden ingediend bij GS. Overigens is de rekenkamer uit de dossiers en de interviews niet gebleken of en zo ja wat voor acties de provincie naar aanleiding van deze vermelde controle heeft ondernomen richting de betreffende gemeenten. Eveneens is uit de dossiers niet op te maken of de rampenplannen structureel ter kennisname aan de CdK zijn verzonden. In principe ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij de gemeenten. Naar zeggen van de geïnterviewden sturen zij de plannen in de regel in tweevoud aan de provincie toe: één voor GS en één voor de CdK. De afdeling KJBZ is evenwel verantwoordelijk voor de behandeling van beide exemplaren. De rekenkamer kon op basis van de dossiers en de interviews niet vaststellen of dit ook betekent dat zij het exemplaar bestemd voor de CdK ook ter kennisname aan de CdK hebben verzonden.

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 een wettelijke termijn van drie maanden. De termijnen gaan in na ontvangst van het plan bij de afdeling DIV. De provincie heeft zich vanaf het begin ten doel gesteld een termijn van drie maanden te hanteren voor het toetsen van de gemeentelijke rampenplannen. Voorts streeft de provincie ernaar binnen een week nadat een besluit is genomen over het rampenplan een beoordelingsbrief aan de betreffende gemeente te versturen.

Uit dossieronderzoek is gebleken dat GS ten aanzien van 7 rampenplannen (10%) binnen de streeftermijn van drie maanden een besluit heeft genomen. Daarvan zijn twee plannen afgetekend met een paraaf van het bureauhoofd. Bij 38 rampenplannen (56%) heeft besluitvorming door GS langer dan drie maanden op zich laten wachten. Van de overige 23 rampenplannen (34%) kon de rekenkamer door het ontbreken van de ontvangstdatum, dan wel een datum van aftekening in het dossier, niet achterhalen of deze binnen de termijn van drie maanden zijn getoetst.



Wat betreft de wettelijke termijn heeft de rekenkamer op basis van haar dossieronderzoek geconstateerd dat GS over 40 rampenplannen (59%) binnen zes maanden na ontvangst van het plan een besluit hebben genomen. Bij 5 rampenplannen (7%) heeft dit langer geduurd dan zes maanden. Evenals bij de streefdatum van drie maanden, kon de rekenkamer bij de overige 23 rampenplannen (34%) op basis van de dossiers niet vaststellen of deze plannen binnen zes maanden door GS zijn getoetst.



In de WKR is opgenomen 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 deze 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 het dossieronderzoek is naar voren gekomen dat GS vrijwel alle gemeenten hebben verzocht binnen een bepaalde termijn ontbrekende gemeentelijke en operationele deelplannen toe te zenden. Eveneens is de meeste gemeenten verzocht bevindingen in het rampenplan en de deelplannen te verwerken en de aangepaste plannen voor een bepaalde termijn aan GS toe te zenden. Daarnaast hebben GS ten aanzien van de meeste plannen aangegeven dat zij voor een bepaalde termijn een plan van aanpak wensen te ontvangen, waarin is uitgewerkt hoe de betreffende gemeenten oefeningen gaan evalueren en hoe zij de evaluatiepunten in de draaiboeken (deelplannen) gaan verwerken.

Tijdens de interviews is bevestigd dat voor de provincie de besluiten van de colleges van B&W als ingangsdata gelden voor de termijn van 4 jaar. Indien uit de beoordeling van het rampenplan blijkt dat er aanpassingen nodig zijn of het plan onvolledig is, bijvoorbeeld door het ontbreken van deelplannen, dan dient het aangepaste plan of deelplan opnieuw vastgesteld te worden door het college van B&W. Op dat moment gaat opnieuw een termijn van vier jaar in. Naar zeggen van betrokkenen binnen de provincie hanteren gemeenten in de praktijk veelal de eerste vaststellingsdatum als uitgangspunt. Daarnaast is aangegeven dat doorgaans, als gevolg van actualisatie van wet- en regelgeving, de rampenplannen al binnen een termijn van 4 jaar dienen te worden aangepast. Na invoering van de WKR per 1 juli 2004 heeft dit overigens nog niet plaatsgevonden.

Wat betreft de controle op naleving van de gemaakte afspraken met de gemeenten naar aanleiding van de besluitvorming door GS is de rekenkamer op basis van haar

dossieronderzoek en de interviews niet gebleken dat dit structureel door de afdeling KJBZ plaatsvindt. Naar eigen zeggen noteren betrokkenen binnen de afdeling KJBZ de gemaakte afspraken met bijbehorende deadline wel in het interne overzicht. Men beschikt echter niet over een automatisch signaleringssysteem voor een dergelijke controle.

Uit dossieronderzoek en interviews is gebleken dat GS nooit zelf gemeentelijke rampenplannen hebben gewijzigd of hebben laten wijzigen. In interviews is aangegeven dat daar tot nu toe voor de provincie ook geen aanleiding toe is geweest.

Regionale beheersplannen rampenbestrijding

Conform de WKR dienden regionale beheersplannen rampenbestrijding voor 1 juli 2005 vastgesteld te zijn. Voor de provincie Noord-Brabant zijn in totaal 3 regionale beheersplannen opgesteld. Uit dossieronderzoek is naar voren gekomen dat twee van de drie beheersplannen daadwerkelijk voor 1 juli 2005 door het Bestuur Regionale Brandweer zijn vastgesteld. Voor het derde beheersplan kon uit het dossier niet worden opgemaakt wanneer vaststelling door het Bestuur Regionale Brandweer heeft plaatsgevonden. Ten tijde van het onderzoek konden de betreffende gegevens met betrekking tot dit beheersplan niet aan de rekenkamer worden overlegd. In interviews is bevestigd dat de betreffende documenten van dit beheersplan op dat moment binnen het Provinciehuis niet traceerbaar waren.

Het Bestuur Regionale Brandweer dient binnen een maand na vaststelling het regionaal beheersplan aan GS te zenden. Bij twee van de drie beheersplannen is dat ook daadwerkelijk gebeurd. Ten aanzien van het derde plan kon uit het dossier niet worden afgeleid of deze daadwerkelijk binnen een maand na vaststelling aan GS is aangeboden. Het regionale beheersplan dient door het Bestuur Regionale Brandweer ook binnen een maand na vaststelling ter kennisname aan de CdK te worden gezonden. Op basis van de dossiers constateert de rekenkamer dat dit bij één plan heeft plaatsgevonden. Of de andere twee plannen ook aan de CdK zijn aangeboden valt uit de betreffende dossiers niet af te leiden. Eveneens is uit het dossieronderzoek niet duidelijk geworden of de beheersplannen zijn aangeboden aan de bestuursorganen die binnen het grondgebied van de veiligheidsregio zijn belast met de waterzorg.

De verantwoordelijkheid voor het toezenden van de regionale beheersplannen aan de CdK ligt in principe bij de opstellers van deze plannen, in casu de besturen Regionale Brandweer. Dit betekent dat zij zowel een exemplaar voor GS als voor de CdK bij de provincie dienen aan te leveren. Evenals bij de gemeentelijke rampenplannen laat dit echter onverlet dat de afdeling KJBZ, zowel voor het exemplaar bestemd voor GS als het exemplaar bestemd voor de CdK verantwoordelijk zijn voor de behandeling ervan. De rekenkamer kon op basis van de dossiers en de interviews niet vaststellen of dit ook

betekent dat, indien aanwezig, zij het exemplaar bestemd voor de CdK ook ter kennisname aan de CdK hebben verzonden.

Wettelijk gezien dienen GS het regionaal beheersplan rampenbestrijding binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van het beheersplan te toetsen. Evenals bij de gemeentelijke rampenplannen heeft de provincie zich ten doel gesteld al binnen een termijn van drie maanden na ontvangst het beheersplan getoetst te hebben en binnen een week na de besluitvorming een beoordelingsbrief naar het Bestuur Regionale Brandweer te verzenden. Uit dossieronderzoek is evenwel gebleken dat GS zowel binnen de termijn van 3 maanden als binnen de termijn van 6 maanden geen van de regionale beheersplannen rampenbestrijding hebben getoetst.

In de WKR is opgenomen dat het Bestuur Regionale Brandweer binnen 4 jaar na vaststelling van het beheersplan het plan opnieuw dient vast te stellen en ter toetsing dient aan te bieden aan GS. GS kunnen 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. Voor het aanbrengen van wijzigingen in het plan wordt in overleg met het Bestuur Regionale Brandweer een termijn vastgesteld. Uit dossieronderzoek is gebleken dat er na de invoering van de WKR per 1 juli 2004 geen sprake is geweest van actualisaties in wet- en regelgeving die tot aanpassing van de plannen hebben geleid. Bij één van de beheersplannen is naar aanleiding van de beoordeling van het plan gesteld dat het beheersplan in 2007 geactualiseerd dient te worden.

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

Calamiteitenplannen

Zoals reeds eerder is opgemerkt konden, wegens vermissing binnen het Provinciehuis, tijdens het onderzoek geen calamiteitenplannen aan de rekenkamer worden overlegd. Hierdoor heeft de rekenkamer het toetsingsproces van deze plannen niet kunnen beoordelen.

3.2.4 Werkproces

Werkprocessen en werkinstructies van de provincie Noord-Brabant zijn vastgelegd in het provinciebrede informatiesysteem Mavim SIS¹³. Het proces van beoordeling en toetsing van de plannen Openbare Orde en Veiligheid (OOV), waar de gemeentelijke

¹³ Methodische aanpak voor informatiemanagement, Spelregel Informatie Systeem.

rampenplannen, regionale beheersplannen en de calamiteitenplannen ook onder vallen, is onder de 'Interne processen van de Directie Middelen' opgenomen. In een processchema zijn de stappen van toetsing schematisch weergegeven. Iedere stap van het proces wordt apart toegelicht.

De volgende stappen worden beschreven:

- ontvangst plan;
- controleren volledigheid (quick-scan);
- plan volledig;
- contact opnemen met planverantwoordelijke;
- versturen ontvangstbevestiging;
- invullen overzichten;
- ambtelijk overleg noodzakelijk;
- voeren ambtelijk overleg;
- versturen brief;
- aanmaken dossier;
- nemen besluit;
- versturen besluit;
- aanpassen plan noodzakelijk;
- bewaking termijn aanpassing plan planverantwoordelijke;
- termijnoverschrijding;
- openen bestuurlijk overleg.

Uit documentanalyse is naar voren gekomen dat de beschrijvingen van de verschillende stappen niet volledig zijn en dat bij bepaalde stappen onjuiste informatie is weergegeven. Een voorbeeld hiervan is dat bij de processtap 'ontvangst plan' onder subkop calamiteitenplannen is weergegeven dat de Waterschapwet 1900 is geactualiseerd met ingang van 1 september 2003 en dat een jaar na dato de calamiteitenplannen dienen te worden ingediend bij de provincie. Dit moet zijn dat de Waterstaatswet 1900 per 1 september 2002 is geactualiseerd en dat de plannen twee jaar na dato dienen te worden ingediend bij de provincie. In de interviews wordt hiervoor als verklaring gegeven dat de gegevens in het werkproces gedateerd zijn. Voor de invulling van het werkproces zouden gegevens zijn gehanteerd van vóór de inwerkingtreding van de WKR. Daarnaast wordt gesteld dat het werkproces onvoldoende leeft onder de medewerkers, waardoor er niet of nauwelijks gebruik van wordt gemaakt. Het proces van toetsen zit veelal in de hoofden van de toetsers.

Uit dossieronderzoek blijkt dat de provincie geen ontvangstbevestigingen heeft verzonden op het moment dat zij de verschillende plannen heeft ontvangen. Tijdens de interviews is dit bevestigd, maar is tegelijkertijd aangegeven dat de afdeling DIV in sommige gevallen wel ontvangstkaarten heeft verzonden. De rekenkamer heeft evenwel

geen afschrift van deze ontvangstkaarten in de dossiers aangetroffen. Daarnaast hebben de geïnterviewden aangegeven dat de keuze voor het al dan niet organiseren van overleg met medewerkers die binnen de betreffende organisaties betrokken zijn bij het opstellen van de plannen gebaseerd wordt op 'professional judgement'. Hiervoor zijn geen systematische richtlijnen opgesteld. Bij onduidelijkheden tijdens de toetsing nemen de toetsers wel contact op met de opstellers van de plannen binnen de betreffende organisaties, waarna deze eventueel een aanvulling toezenden. Als reden voor het niet voeren van overleg is aangegeven dat de toetsers de antwoorden op de vragen zelf kunnen vinden door bestudering van de plannen. Daarnaast maakt de actieve betrokkenheid van de provinciale medewerkers bij het opstellen van het Model-Rampenplan overleg niet noodzakelijk. De bewaking van de processtap termijnoverschrijding vindt niet structureel plaats.

3.2.5 Mandaatregeling

Op basis van haar dossieronderzoek en interviews is de rekenkamer niet gebleken dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt over wie verantwoordelijk is voor het aftekenen, in mandaat, van de GS-besluiten ten behoeve van de beoordeling van de gemeentelijke rampenplannen, regionale beheersplannen rampenbestrijding en de calamiteitenplannen. Het is de rekenkamer gebleken dat het aftekenen van het besluit naar aanleiding van de beoordeling van de gemeentelijke rampenplannen heeft plaatsgevonden door zowel de portefeuillehouder, het bureauhoofd als in een enkel geval de directeur Middelen. Van de 68 gemeentelijke rampenplannen zijn er 18 niet afgetekend.

Uit navraag is de rekenkamer meegedeeld dat sinds 1 april 2006 sprake is van een nieuwe mandaatregeling voor het aftekenen van GS-besluiten betreffende de beoordeling van de rampenplannen. In de oude mandaatregeling, die dateerde van februari 2001, was de CdK als portefeuillehouder bevoegd tot het paraferen van de beoordeling van rampenplannen en het Hoofd KJBZ tot het ondertekenen van de uitgaande beoordelingsbrief. In het geval van afwezigheid van het hoofd KJBZ lag deze bevoegdheid bij het bureauhoofd Kabinetszaken. Over het tekenen van getoetste calamiteitenplannen¹⁴ waren in de oude mandaatregeling geen bepalingen opgenomen.

In de nieuwe mandaatregeling is besloten de directie Middelen, waaronder de afdeling KJBZ valt, ondermandaat, ondervolmacht respectievelijk machtiging te verlenen voor taken en bevoegdheden met betrekking tot het toetsen van rampenplannen en de

¹⁴ De regionale beheersplannen zijn bij de invoering van de WKR per 1 juli 2004 nieuw opgenomen.

uitwerking daarvan, het toetsen van de calamiteitenplannen en het toetsen van de regionale beheersplannen rampenbestrijding.

In de nieuwe regeling is het afdelingshoofd KJBZ verantwoordelijk voor het aftekenen van het GS-besluit van de beoordeling van de toetsing van de rampenplannen en de uitwerkingen daarvan. Het aftekenen van het GS-besluit van de beoordeling van de toetsing van de calamiteitenplannen en de regionale beheersplannen rampenbestrijding is een taak van het bureauhoofd KJBZ.

Uit interviews is naar voren gekomen dat mede door de organisatiewijziging binnen de directie Middelven het toepassen van de mandaatregeling enige gewenning van de betreffende medewerkers heeft geëist. Met name bij afwezigheid van de gemandateerde was/is niet altijd duidelijk wie tekeningsbevoegd was/is. Daarnaast blijkt naar zeggen van betrokkenen binnen de provincie, dat de regeling een aantal praktische nadelen heeft. Als gevolg daarvan wordt momenteel gewerkt aan een nadere uitwerking van de mandaatregeling.

4 Reactie Gedeputeerde Staten

Op 26 januari 2007 ontving de Zuidelijke Rekenkamer de navolgende reactie van Gedeputeerde Staten van Limburg:

Naar aanleiding van uw verzoek van 21 december 2006 treft u hierbij onze reactie op het conceptrapport Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (WKR) aan. Alvorens in te gaan op de verschillende deelconclusies en aanbevelingen, delen wij u mee dat wij uw hoofdconclusie om de volgende redenen niet onderschrijven:

1. Uw onderzoek heeft zich beperkt tot een beoordeling van de administratief procesmatige uitvoering van de provinciale toetsing van de verschillende gemeentelijke en regionale plannen in het kader van de WKR. Het onderzoek is niet gericht geweest op de beoordeling van de kwaliteit van de inhoudelijke toetsing van die plannen, de betrokkenheid van de provincie bij de gemeentelijke en regionale planvorming en de effecten daarvan. Een onderzoek van een zo beperkte inhoudelijke omvang rechtvaardigt naar onze mening daarom niet het (negatieve) oordeel over de inhoudelijke en kwalitatieve uitvoering, zoals in uw hoofdconclusie geformuleerd.
2. In een eerdere ambtelijke reactie is al meegedeeld, dat wij hebben moeten constateren dat een aantal van uw bevindingen niet correct is, in een aantal gevallen vragen om nuancering of van een aanvullende toelichting zouden moeten worden voorzien. Deze constateringen vragen naar onze mening om aanpassing van de bevindingen en herziening van de deelconclusies en daarmee van de hoofdconclusie.

Gelet op het feit dat de door uw rekenkamer getrokken conclusies gebaseerd zijn op een ons inziens beperkt onderzoek, achten wij het van belang in onze reactie op de conclusies en aanbevelingen tevens aanvullende achtergrondinformatie te verstrekken met betrekking tot de daadwerkelijke wijze waarop wij de taken in het kader van de WKR uitvoeren. Omdat wij daarnaast dus hebben geconstateerd dat met de door de algemeen directeur toegezonden reactie in de nu voorliggende versie nauwelijks rekening is gehouden, hebben wij ervoor gekozen deze reactie nogmaals als bijlage aan deze brief toe te voegen.

Algemeen

Uw rekenkamer heeft in de periode 1 september – 8 november 2006 onderzoek gedaan naar de wijze waarop GS invulling geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het kader van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (WKR). Centrale onderzoeksvraag was in hoeverre deze invulling voldoet aan de wettelijke eisen die daaraan worden gesteld. Het daadwerkelijke onderzoek heeft bestaan uit een tweedaags dossieronderzoek en enkele gesprekken met medewerkers.

Op 22 november 2006 heeft uw rekenkamer een conceptrapport van bevindingen aan de algemeen directeur gezonden. Vervolgens heeft op 12 december de directeur van de rekenkamer een zogenaamd hoor en wederhoor gesprek gevoerd met een ambtelijke vertegenwoordiging van de provincie. Daarna heeft de algemeen directeur van de provincie Noord-Brabant een schriftelijke reactie op het conceptrapport aan u toegezonden.

Conclusies en aanbevelingen

U formuleert op basis van het onderzoek als hoofdconclusie dat GS niet op systematische wijze en, uitgaande van de eisen die hieraan in de WKR worden gesteld, op onderdelen (kwalitatief) onvoldoende invulling geven aan hun taken en verantwoordelijkheden.

Deze hoofdconclusie vloeit volgens u voort uit een aantal deelconclusies. Allereerst gaan wij hieronder nader in op de hoofdconclusie en de wijze waarop het onderzoek door uw rekenkamer is uitgevoerd.

De rekenkamer heeft, zoals zij zelf stelt, onderzoek gedaan naar “de invulling van de taken en verantwoordelijkheden die GS hebben in het kader van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding”. Feitelijk is echter onderzocht in hoeverre deze taken en bevoegdheden binnen de daarvoor gestelde termijnen zijn uitgevoerd, dossiervorming op een juiste wijze heeft plaatsgevonden en procedures (o.a. parafering besluitvorming) conform de regels zijn verricht. Vandaar dat de aanbevelingen van de rekenkamer zich vooral op deze punten richten. Wij willen niets afdoen aan althans de strekking van een aantal van de door de rekenkamer geconstateerde verbeterpunten. Het is evident dat een zorgvuldig dossierbeheer en registratie van het procesverloop bijdraagt aan de transparantie en de controleerbaarheid van het functioneren van het openbaar bestuur. Vanuit die optiek onderschrijven wij een aantal aanbevelingen van uw rekenkamer en zullen wij deze zo snel mogelijk implementeren.

Echter als rekenkamer moet u zich realiseren wat de maatschappelijke en politieke impact van de stellige conclusie is. Om die reden mag verwacht worden dat deze zorgvuldig is onderbouwd. De hoofdconclusie achten wij op basis van de deelconclusies echter niet gerechtvaardigd en daarmee ook niet verantwoord. Het getuigt ons inziens van een gebrek aan politiek en bestuurlijk inzicht wanneer men bij geconstateerde gebreken rond termijnbewaking, archivering en dossiervorming de zwaarst mogelijke conclusie trekt, namelijk dat GS de WKR niet naleeft. Dit is des te pijnlijker nu er over de uitvoering van de WKR heel veel te zeggen zou zijn geweest, maar u ervoor gekozen heeft zich te beperken tot een administratief-procesmatig onderzoek en zich in het geheel niet heeft bezig gehouden met de kwaliteit van de inhoudelijke uitvoering van de toetsing van de verschillende planfiguren, de betrokkenheid van de provincie bij de gemeentelijke en regionale planvorming, de effectiviteit daarvan etc. Daarnaast mag

van een rekenkamer verwacht worden dat ook gemeld wordt op welke onderdelen de uitvoering wel goed loopt. De rekenkamer zegt op veel plaatsen in haar rapport wat “niet gebleken” is en trekt hier vervolgens negatieve conclusies uit. Het zou naar onze mening redelijk zijn wanneer naast de melding dat op onderdelen gebreken zijn geconstateerd, met betrekking tot de overall kwaliteit/effectiviteit van de provinciale inspanningen ter uitvoering van de WKR dan ook ten minste zou zijn aangegeven dat tijdens het onderzoek “niet gebleken” is dat GS zijn taken en verantwoordelijkheden in deze veronachtzaamt.

Alvorens in te gaan op de deelconclusies, willen we dan ook graag eerst van de gelegenheid gebruik maken, meer inzicht te geven in de inhoudelijke aanpak van de provincie bij de implementatie van de WKR.

De provincie Noord-Brabant voert sinds lange tijd op dit vakgebied een beleid gericht op actieve samenwerking met gemeenten en veiligheidsregio's/hulpverleningsdiensten ter voorbereiding op de rampenbestrijding. Dit vanuit de gedachte dat het hier gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Op bestuurlijk niveau wordt deze samenwerking onder andere in de Regiegroep Brabantse Crisisbeheersing (RBC; voorheen bestuurlijke klankbordgroep rampenbestrijding) onder leiding van de CdK vormgegeven. Op ambtelijk niveau gebeurt dit door provinciale participatie in de regionale overleggen ambtenaren rampenbestrijding, regionale werkgroepen en periodieke overleggen met de regionale coördinatoren.

Zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau is de planvorming een voortdurend onderwerp van gesprek. Genoemd kunnen worden de discussie over planfixatie, de noodzaak van het uitwerken van plannen in draaiboeken en het opstellen van risico-inventarisaties en analyses.

De samenwerking wordt onder meer vormgegeven door intensieve betrokkenheid van de provincie bij het ontwikkelen van modelrampenplannen, die vervolgens door de gemeenten worden uitgewerkt en vastgesteld. De provincie geeft hierbij advies over opzet en inhoud van de plannen, deelplannen en draaiboeken, implementatie van wetwijzigingen en verzorgt op verzoek een prétoets van modelplannen. Met het inwerkingtreden van de WKR dienden de gemeenten hun rampenplan te actualiseren en de regio's beheersplannen op te stellen. Ook bij deze activiteiten is de provincie -mede op verzoek van de drie hulpverleningsregio's- intensief betrokken geweest.

Aan de implementatie van en voorlichting over de WKR hebben we veel aandacht besteed.

Ter illustratie noemen wij:

- de provinciale betrokkenheid bij het opstellen van de regionale modelrampenplannen (rekening houdende met de nieuwe wettelijke eisen);

- voorlichtingsbijeenkomsten voor de gemeentelijke ambtenaren rampenbestrijding;
- het opstellen van een handreiking WKR voor gemeenten;
- het vertalen van het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding en provinciaal toetsingskader naar een meer werkbaar toetsinstrumentarium voor de toetsers;
- het nader invullen van wettelijke eisen die niet uitputtend in de WKR/WRZO waren vastgelegd, zoals de vraag hoe een gemeentelijke risico-inventarisatie en -analyse er nu precies uit dient te zien en hoe om te gaan met de omstandigheid dat niet alle draaiboeken die in de regio's gehanteerd worden, wettelijk verplicht zijn gesteld;
- een provinciaal schrijven d.d. 6 april 2005 aan alle gemeenten met een overzicht van de wettelijke termijnen voortvloeiend uit de WKR (vaststellen plan, indienen plan etc) en verzoek om vóór 1 mei aan te geven hoe de stand van zaken is met betrekking tot de vaststelling van rampenplannen onder vermelding van eventuele knelpunten.

Waar nodig spreken we als toezichthouder gemeenten en regio's aan op hun verantwoordelijkheid m.b.t. de voorbereiding op de rampenbestrijding. Naast het onderdeel planvorming betreft dit vooral ook het daadwerkelijk toepassen en beoefenen van de verschillende plannen, maar bijvoorbeeld ook het voorzien van de provinciale risicokaart van actuele informatie.

Uw bevindingen maken duidelijk dat we procedureel een aantal zaken moeten verbeteren. Daar waar mogelijk zullen we hier zeker gevolg aan geven. Zoals aangegeven komt er echter meer kijken bij het provinciaal toezicht in het kader van de WKR en voeren we de toezichtstaken uit vanuit de visie dat de rampenbestrijding een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van provincie, gemeenten en veiligheidsregio's. Wij vinden steun en begeleiding vooraf minstens even belangrijk als toetsing en parafering achteraf.

Mede tegen die achtergrond is de hoofdconclusie dat GS tekort schiet t.a.v. het voldoen aan de eisen van de WKR onverantwoord, gezien de politieke en maatschappelijke impact van het naar buiten komen van een dergelijke conclusie, die niet op alle feiten gebaseerd is.

Tenslotte dient te worden gemeld dat in de nu voorliggende versie van het rapport nauwelijks is ingegaan op de ambtelijke reactie en slechts op een enkel punt het rapport naar aanleiding van deze reactie is aangepast. Dit klemt temeer omdat ons is gebleken dat een aantal bevindingen van de rekenkamer niet correct is of in een aantal gevallen moet worden genuanceerd, dan wel van een aanvullende toelichting zou moeten worden voorzien. Als voorbeeld noemen wij het feit dat de rekenkamer meldt dat van 23 rampenplannen niet kon worden nagegaan wanneer het toetsingsbesluit is

genomen. Zoals in de ambtelijke reactie al is aangegeven, is over deze plannen één gezamenlijk besluit genomen, omdat het hierbij om plannen uit één veiligheidsregio ging en alle gebaseerd op het zelfde model. Als tekortkoming zou daarom alleen kunnen worden gemeld dat van het besluit in de verschillende dossiers geen afschrift is aangetroffen.

Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken, ook op basis van uitlatingen van de kant van de rekenkamer, dat de behoefte om het onderzoek snel af te ronden heeft geprevaleerd boven een zorgvuldige inhoudelijke analyse, wat wij zeer betreuren.

Hieronder gaan wij in op de verschillende deelconclusies en aanbevelingen:

1. De rekenkamer is van mening dat de toetsing van plannen te veel op ad hoc basis plaatsvindt, vooral omdat het ontbreekt aan een goede en actuele beschrijving van de werkprocessen, en het proces in de praktijk niet of nauwelijks gevolgd wordt. De rekenkamer concludeert dat daardoor onduidelijk is aan welke eisen de toetsing dient te voldoen en daardoor de kans bestaat van onvoldoende uniformiteit. De rekenkamer geeft als aanbeveling zorg te dragen voor een actuele en adequate beschrijving van de werkprocessen en borging daarvan.

Reactie:

Zoals in de ambtelijke reactie al is aangegeven zien wij de procesbeschrijving (in Mavimsysteem) als een hulpmiddel. Daarnaast mogen - gegeven de professionaliteit van de medewerkers - de verschillende processtappen als bekend worden verondersteld. Wij wijzen erop dat de rekenkamer tot haar conclusie komt op basis van tekortkomingen in de procesbeschrijving, maar geen rekening houdt met het ten behoeve van de inhoudelijke beoordeling van kracht zijnde Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding en de daarop door GS en CdK vastgestelde toetsingskaders voor de verschillende planfiguren. Deze kaders geven duidelijk aan waarop de plannen inhoudelijk moeten worden beoordeeld en zorgen daarmee voor uniformiteit bij de toetsing.

De conclusie dat de toetsing te veel op ad hoc basis plaatsvindt, is daarom niet juist. Een en ander laat onverlet dat daar waar sprake is van gebreken in de procesbeschrijving- of uitvoering, wij deze natuurlijk willen en zullen aanvullen en corrigeren. Als voorbeeld kan worden genoemd dat wij inmiddels zijn overgegaan tot het verzenden van ontvangstbevestigingen bij binnenkomst van plannen, wat overigens ook vereist is volgens ons kwaliteitshandvest.

2. De rekenkamer is van mening dat voor een kwalitatief goede uitvoering van het toetsingsproces aandacht moet worden besteed aan:

- een systematisch en controleerbaar registratiesysteem;
- structureel toetsingsoverleg binnen de ambtelijke organisatie om eenduidige toetsing te krijgen;
- structurele toetsingsgesprekken met de indieners van plannen;
- toezicht op naleving van afspraken naar aanleiding van de plannen.

De rekenkamer is van mening dat aan deze punten onvoldoende invulling wordt gegeven.

Reactie:

Met de rekenkamer delen wij de opvatting dat het van belang is om te beschikken over een goed registratiesysteem. Wij zijn van mening dat het bij de bureaus Documentaire informatievoorziening (DIV) gebruikte systeem (DM6) voor de registratie van dossiers en in- en uitgaande post voldoet. Wij onderkennen dat voor de bewaking van het gehele toetsproces aanvullende voorzieningen nuttig kunnen zijn. Om die reden hebben wij al eerder gezien of het door de rekenkamer genoemde systeem van de provincie Limburg ook hier gebruikt zou kunnen worden. Dit bleek om technische redenen niet mogelijk. De bevindingen van de rekenkamer op dit punt zijn voor ons aanleiding om de bureaus Kabinetszaken en DIV opdracht te geven alsnog naar alternatieve oplossingen te zoeken. Daarnaast wordt inmiddels strikt toegezien op het aanbieden van dossiers bij DIV door de behandelend ambtenaren. Met betrekking tot het door de rekenkamer gewenste structureel intern toetsingsoverleg melden wij opnieuw dat een dergelijk overleg al lang bestaat. Daarnaast garandeert het gebruik van de eerdergenoemde toetsingskaders een eenduidige toetsing. Kritiek op dit punt achten wij dan ook onterecht. Ten aanzien van een structureel overleg met betreffende gemeenten e.a. wijzen wij op de eerdergenoemde aanpak, waarbij wij structureel en intensief overleg voeren, al vanaf het moment dat modelplannen worden voorbereid. Ook op dit punt vinden wij de conclusie van de rekenkamer daarom niet gerechtvaardigd en niet juist.

3. De rekenkamer constateert op basis van het dossieronderzoek dat veel onderzochte dossiers onvolledig waren, sommige niet bleken opgesteld of niet traceerbaar. In dat verband vindt de rekenkamer het zorgwekkend dat de calamiteitenplannen niet konden worden overgelegd en stelt zij dat ondanks haar verzoek, zij geen kennis heeft kunnen nemen van een intern overzicht. De rekenkamer adviseert op directieniveau meer aandacht te besteden aan archiefbeheer en dossiervorming.

Reactie:

Met betrekking tot een aantal incomplete dossiers kunnen wij melden dat ontbrekende stukken nog bij de behandelend ambtenaar lagen en inmiddels aan de dossiers zijn toegevoegd. Van niet opgestelde dossiers is ons niets bekend. Wel hebben wij

gedurende het dossieronderzoek met de rekenkamer geconstateerd dat een aantal dossiers niet bij DIV aanwezig was. Vanzelfsprekend hebben wij vervolgens zelf onderzoek laten instellen naar deze dossiers en deze alle, inclusief de genoemde calamiteitenplannen, kunnen traceren. In de meeste gevallen waren dossiers in bezit van de behandelend ambtenaar, in een enkel geval werd het dossier op een andere plek in het archief aangetroffen. De bureaus Kabinet en DIV zijn inmiddels gestart met een traject gericht op verbeteren van de dossiervorming voor rampenplannen c.a., waarbij het na behandeling aanbieden van archiefstukken bij DIV extra aandacht krijgt. Dossiers moeten in elk geval niet onnodig lang bij de betrokken ambtenaren blijven liggen. Tenslotte verbaast ons de opmerking met betrekking tot het niet kunnen raadplegen van een intern overzicht, ondanks een verzoek van de rekenkamer. Tijdens de onderzoeksperiode is van onze zijde gewezen op het beschikbaar zijn van het betreffende overzicht. Van een verzoek om dit overzicht te mogen raadplegen was ambtelijk niets bekend. Net zoals verschillende andere documenten op verzoek van de rekenkamer direct beschikbaar zijn gesteld, zouden we dit ook hebben gedaan met voornoemd overzicht. De suggestie die uit de opmerking hierover zou kunnen worden gewekt, dat we niet bereid zouden zijn geweest het betreffende overzicht beschikbaar te stellen, is echt niet juist.

4. De rekenkamer stelt dat over de vernieuwde mandaatregeling op de “werkvloer” onduidelijkheid bestaat. Daarnaast is de rekenkamer van mening dat gezien het feit dat het bij het toetsen van rampenplannen e.d. gaat om een politiek-bestuurlijk en maatschappelijk zeer relevant onderwerp, de mandaatstelling daar onvoldoende op aansluit en heroverwogen zou moeten worden.

Reactie:

Zoals in de ambtelijke reactie is aangegeven, is mede door de doorgevoerde organisatiewijziging binnen de directie Middelen sprake geweest van enige gewenning bij het toepassen van de herziene mandaatregeling. Al voor het rekenkameronderzoek zijn wij gestart met het opstellen van een uitwerking/verduidelijking van de mandaatregeling, specifiek voor de besluitvorming ten aanzien van rampenplannen e.d. Ten aanzien van de door de rekenkamer voorgestelde heroverweging, willen wij het volgende aangeven. Bij de herziening van mandaatregeling is er na het nodige overleg voor gekozen het bestaande mandaat voor portefeuillehouders te schrappen. Dit betekent dat of het bevoegde bestuursorgaan zelf besluit (in dit geval GS) of hiertoe een ambtelijk mandaat wordt verleend. Wij zijn het eens met de stelling van de rekenkamer dat het bij het beoordelen van rampenplannen e.a. gaat om een zeer relevant onderwerp. Om de volgende redenen is er echter naar onze opvatting geen aanleiding de bestaande mandaatregeling op dit punt te herzien. Allereerst wijzen wij erop dat zowel de behandeld ambtenaren als de ambtelijk gemandateerde (het hoofd

KJBZ) zich zeer wel bewust zijn van relevantie en zij terdege beseffen wanneer er aanleiding is om geen gebruik te maken van het mandaat en besluitvorming dan door GS zelf te laten plaatsvinden. In dergelijke gevallen zal hierover tevens overleg plaatsvinden met de portefeuillehouder. Daarnaast wijzen wij erop dat toetsing veelal het eind van een intensief traject is van overleg met en raadpleging van gemeenten, veiligheidsregio en waterschappen, en van beoordelen van modellen en conceptplannen. Als daar aanleiding toe is wordt de portefeuillehouder al in die fase hier over geïnformeerd en worden deze zaken aan de orde gesteld in Regiegroep Brabantse Crisisbeheersing.

Vooraf het toetsen van gemeentelijke rampenplannen en bijbehorende deelplannen (het overgrote deel van de te toetsen plannen) kan naar onze mening gezien worden als een uitvoeringstaak, daar de plannen gebaseerd zijn op een in de voorfase beoordeeld model, waarbij bij de eindtoets vooral nog naar gemeentespecifieke aspecten wordt gekeken. Een en ander rechtvaardigt afdoening van deze plannen middels ambtelijk mandaat. Dit doet overigens niets af aan de relevantie. Naar het oordeel van GS moet het bestuur kunnen besturen en niet worden overladen met technisch uitvoerende correspondentie. Zoals al aangegeven zal het bestuur, als er iets bijzonders aan de hand is, hierover worden geïnformeerd en zonedig actief optreden. Als voorbeeld kan worden genoemd dat de CdK in 2006 gemeenten heeft aangespoord zorg te dragen voor de vulling van de provinciale risicokaart met gemeentelijke gegevens. Samenvattend zijn wij van mening dat met de vigerende mandaatstelling de verantwoordelijkheid van GS op dit punt in de organisatie voldoende verankerd is en er geen redenen zijn om deze op dit moment te herzien.

5. Tenslotte geeft de rekenkamer als aanbeveling aan GS om aan Provinciale Staten periodiek te rapporteren op hoofdlijnen over de stand van de uitvoering.

Reactie:

Wij kunnen melden dat in het kader van periodieke voortgangsrapportages integrale veiligheid Provinciale Staten ook worden geïnformeerd over de uitvoering van de toezichtstaken in het kader van de rampenbestrijding. Daarnaast wijzen wij op het feit dat de CdK conform artikel 10e van de Wet rampen en zware ongevallen jaarlijks de minister van BZK in een bestuurlijke rapportage informeert over de stand van zaken met betrekking tot de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. Deze rapportage bevat informatie over planvorming en beoordeling van de diverse planfiguren. Deze bestuurlijke rapportage wordt ook ter kennis van Provinciale Staten gebracht. Naar onze mening wordt daarmee voldoende voorzien in wat de rekenkamer hierover aanbeveelt.

Alles overziend geeft uw rekenkamer met de hoofdconclusie en de onderliggende deelconclusies naar onze mening een onvolledig en vertekend beeld van de wijze van uitvoering van de toezichthoudende taken en verantwoordelijkheden van ons college in

het kader van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding. Dit komt vooral omdat u zich heeft beperkt tot onderzoek naar de administratief-procedurele uitvoering en wij bij uw bevindingen ook nog een aantal onjuistheden hebben geconstateerd. Wij betreuren dit en spreken de hoop en verwachting uit dat onze reactie voor u aanleiding is om in de definitieve versie van het rapport de hoofd- en deelconclusies, de aanbevelingen en de onderliggende bevindingen alsnog aan te passen.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant

5 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer constateert dat de meeste kritiek van Gedeputeerde Staten gericht is op zaken die buiten de reikwijdte van het rekenkameronderzoek vallen.

Ter voorbereiding op het onderzoek heeft de rekenkamer in het voorjaar van 2006 een uitgebreide analyse gemaakt van de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR). Op basis van deze analyse heeft de rekenkamer een concept normenkader opgesteld. Dit normenkader bevat de eisen die in de WKR worden gesteld aan de taken en verantwoordelijkheden van Gedeputeerde Staten. De rekenkamer heeft het concept normenkader vervolgens aan de provincie voorgelegd, met de uitdrukkelijke vraag of het naar de mening van de provincie juist en volledig was. Tevens verzocht de rekenkamer de provincie ook alle overige informatie aan te reiken, die van belang was voor de opzet van het voorgenomen onderzoek. De provincie heeft de rekenkamer in reactie hierop schriftelijk meegedeeld dat zij instemde met het geformuleerde normenkader. De rekenkamer ontving van de provincie geen overige, voor het onderzoek mogelijk relevante, informatie. De rekenkamer heeft vervolgens op 12 september 2006 een startnotitie aan de provincie aangeboden met daarin, naast het door de provincie geaccordeerde normenkader, de probleemstelling, onderzoeksvragen, aanpak en planning van het voorgenomen onderzoek. De rekenkamer heeft hierna, in de periode 1 september tot 8 november 2006, haar onderzoek uitgevoerd conform deze aan de provincie aangeboden startnotitie.

De rekenkamer stelt vast dat de provincie niet alleen volledig op de hoogte was van de aanpak en reikwijdte van het onderzoek, maar tevens ingestemd had met het door de rekenkamer opgestelde normenkader. Het verbaast de rekenkamer daarom ten eerste dat Gedeputeerde Staten in hun reactie de reikwijdte en het normenkader na afloop van het onderzoek alsnog ter discussie stellen en vooral verwijzen naar aspecten waar de rekenkamer geen onderzoek naar heeft verricht.

Een tweede punt van kritiek van Gedeputeerde Staten betreft de feitelijke informatie waarop de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen stoelt. De rekenkamer baseert zich bij haar onderzoek op verifieerbare informatie en onthoudt zich van uitspraken over zaken die zij niet heeft kunnen vaststellen.

De rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek vastgesteld dat de provincie de calamiteitenplannen, die zij geacht wordt te toetsen, niet kon overleggen. De 'vermissing' van deze plannen, inclusief de daarbij behorende correspondentie, is schriftelijk door de provincie aan de rekenkamer bevestigd, na een langdurige en zeer intensieve zoektocht in het hele provinciehuis. De rekenkamer acht dit illustratief voor de wijze waarop het toetsingsproces en de vastlegging daarvan wordt vormgegeven.

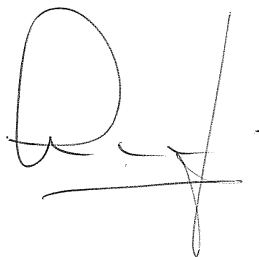
Met betrekking tot het punt van de informatie wijst de rekenkamer voorts nog op artikel 184 van de Provinciewet. Daarin wordt gesteld dat het provinciebestuur desgevraagd alle inlichtingen verstrekt die de rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht. De opmerking van Gedeputeerde Staten dat de rekenkamer bepaalde informatie niet heeft gevraagd is feitelijk onjuist en in het licht van het gestelde in de provinciewet niet houdbaar.

Tussen de kritiek van Gedeputeerde Staten door, leest de rekenkamer met genoegen dat de provincie stappen ter verbetering van het toetsingsproces wil zetten. Allereerst erkennen Gedeputeerde Staten dat een aantal zaken procedureel moet verbeteren en kondigen zij aan dat gebreken in de procesbeschrijving en procesuitvoering zullen worden gecorrigeerd. Zo vindt de rekenkamer het een goede zaak dat de provincie inmiddels is overgegaan tot het verzenden van ontvangstbevestigingen van de bij haar ingediende plannen.

Ook onderkennen Gedeputeerde Staten het nut van aanvullende voorzieningen voor de bewaking van het hele toetsingsproces. De rekenkamer is in dat verband verheugd dat Gedeputeerde Staten naar aanleiding van de opmerkingen van de rekenkamer opdracht gegeven hebben om naar alternatieven te zoeken voor een betere en geautomatiseerde procesbewaking. Dat geldt ook voor de melding van een inmiddels in gang gezet verbetertraject, gericht op de dossiervorming voor rampenplannen en de mededeling dat inmiddels strikt wordt toegezien op het aanbieden van dossiers bij de afdeling Documentaire Informatievoorziening (DIV).

De rekenkamer zal deze in haar ogen noodzakelijke verbeteringen in het toetsingsproces met belangstelling volgen.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 13 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.

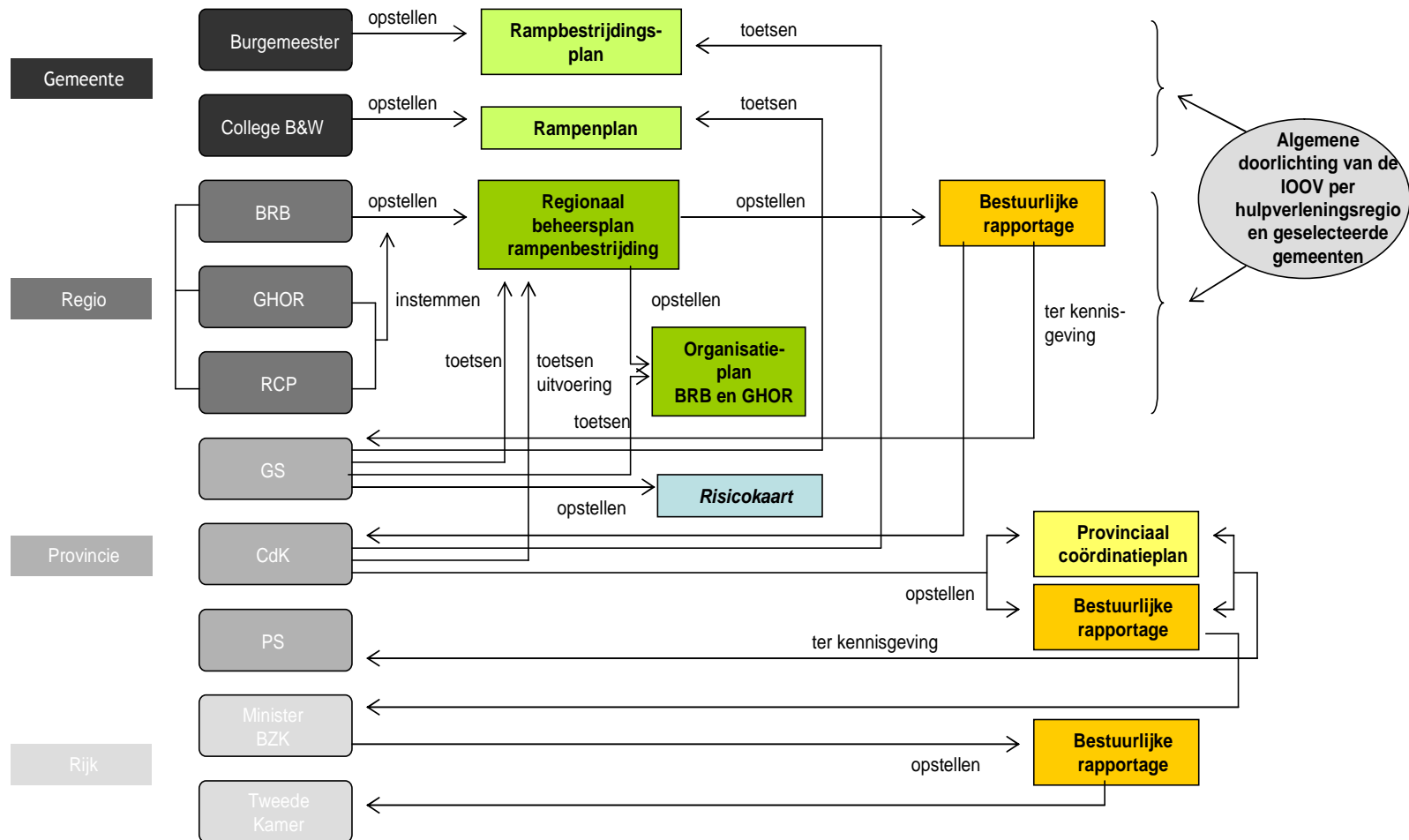
De burgemeesters hebben en houden, ieder in de eigen gemeente, het opperbevel bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Afstemming van beleid door de CdK vindt, als daar behoefte aan is of als men er in regionaal verband niet uitkomt, in beginsel plaats in overleg met de betrokken burgemeesters 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.

Inhoudelijk zijn er, met de inwerkingtreding van de WKR, in het provinciaal coördinatieplan geen wijzigingen opgenomen. Het plan diende een jaar na de inwerkingtreding 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 Vuurwerkramp 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.

Documenten provincie Noord-Brabant

Handreiking Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding, maart 2004.

Checklist volledigheid.

Model Rampenplan 2005, Regio Brabant-Noord.

Mandaatregeling, 20 februari 2001.

Mandaatregeling, 3 april 2006.

Mavim interne werkprocessen, 25-01-2006.

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

Aalburg	Gemert-Bakel	Oss
Alpen-Chaam	Gilze-Rijen	Reuzel- de Mierden
Asten	Goirle	Roosendaal
Baarle-Nassau	Grave	Rucphen
Bergeijk	Haaren	Schijndel
Bergen op Zoom	Halderberge	Sint-Antonis
Bernheze	Heeze-Leende	Sint-Michelsgestel
Best	Helmond	Sint-Oederode
Bladel	's-Hertogenbosch	Someren
Boekel	Heusden	Son en Breugel
Boxmeer	Hilvarenbeek	Steenbergen
Boxtel	Laarbeek	Tilburg
Breda	Landerd	Uden
Cranendonck	Lith	Valkenswaard
Cuijk	Loon op Zand	Veghel
Deurne	Maasdonk	Veldhoven
Dongen	Mill en Sint-Hubert	Vught
Drimmelen	Moerdijk	Waalre
Eersel	Nuenen, Gerwen en	Waalwijk
Eindhoven	Nederwetten	Werkendam
Etten-Leur	Oirschot	Woensdrecht
Geertruidenberg	Oisterwijk	Woudrichem
Geldrop-Mierlo	Oosterhout	Zundert

Regionaal beheersplan rampenbestrijding

Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant

Veiligheidsregio Brabant-Noord

Veiligheidsregio Zuidoost-Brabant

Calamiteitenplannen

Waterschap Brabantse Delta

Waterschap Aa en Maas

Waterschap de Dommel