

Vergaderjaar 2007–2008

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding 2000–2004

31 117

Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's)

Nr. 62

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2008

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport «Brandweeroptreden bij ongevallen met gevaarlijke stoffen»¹ aan dat is opgesteld door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (verder de Inspectie OOV). De Inspectie OOV geeft in dit rapport een duidelijk beeld van de voorbereiding op dergelijke ongevallen. Zij concludeert dat adequate voorbereiding op ongevallen met gevaarlijke stoffen vraagt om meer regionale regie en waar mogelijk interregionale samenwerking.

De Wet veiligheidsregio's legt de regie voor de ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen bij de regio's. Het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's stellen nadere eisen. Ik heb er vertrouwen in dat de (samenwerkende) regio's op basis van deze wettelijke regelingen de kwaliteit van de (voorbereiding op) de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen verder zullen verbeteren. Binnen het door mij ingezette beleid zal ik dit proces ondersteunen.

Algemeen

Het doel van het onderzoek van de Inspectie OOV, is inzicht verkrijgen in de mate waarin de regionale brandweer voldoet aan de professionele normen en daarmee adequaat is voorbereid op de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen. Het brandweeroptreden bij dergelijke ongevallen betreft de volgende processen:

- redden en bestrijden van de bron op de plaats van het incident;
- waarschuwen en informeren van de bevolking en verkennen en meten in het effectgebied;
- ontsmetten van getroffenen.

Deze processen worden uitgevoerd door centralisten van de regionale meldkamer, basisbrandweereenheden, officieren van dienst, adviseurs gevaarlijke stoffen, meetplanleiders en meetploegen. Het rapport gaat over de organisatie van de voorbereiding op deze processen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Inspectie OOV trekt in haar rapport de volgende conclusies:

- de veiligheidsregio's zijn ingericht volgens de Leidraad ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen (Leidraad OGS)¹, de professionele norm voor het optreden van de brandweer bij ongevallen met gevaarlijke stoffen, maar voldoen op onderdelen nog niet aan deze norm;
- het aantal meldingen van ongevallen met gevaarlijke stoffen bedraagt minder dan 1% van het totale aantal incidentmeldingen;
- er is vaak nog geen sprake van volledige regionale regie.

De Inspectie OOV beveelt aan de diverse specialistische functies van de regionale OGS-organisatie meer geconcentreerd en robuuster (met meer kwaliteitsborging) te organiseren.

Ik herken het algemene beeld en onderschrijf, voor het overgrote deel, de conclusies en aanbevelingen.

In het wetsvoorstel Veiligheidsregio's wordt de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen als taak volledig belegd bij de Veiligheidsregio. Momenteel zijn redden en bestrijden van de bron bij de ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen, nog taken van gemeenten. Ik verwacht dat de kwaliteit van de uitvoering zal verbeteren door de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen regionaal te organiseren. De aanbevelingen van de Inspectie OOV ondersteunen deze verwachting.

In hoofdstuk 4 van het Besluit Veiligheidsregio's worden de eisen aan de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen vastgelegd. Deze eisen zijn gebaseerd op de eerder genoemde leidraad. Het Besluit veiligheidsregio's is momenteel in consultatie. De resultaten van deze consultatie en het onderzoek van de Inspectie OOV, neem ik in overweging voor ik dit najaar het ontwerp voor het Besluit voor advies aan de Raad van State voorleg.

Reactie op de aanbevelingen

De aanbevelingen van de Inspectie OOV richten zich op de regionale regie, concentratie van taakuitvoering en overige aspecten. Hieronder ga ik in op de afzonderlijke aanbevelingen.

Regionale regie

Kwaliteitsbeheersysteem

De Inspectie OOV beveelt de regionale brandweren aan voor een adequaat beheer van OGS-functies een kwaliteitsbeheersysteem te gaan hanteren.

Het invoeren van een kwaliteitsbeheerssysteem door de regionale brandweren voor de voorbereiding op ongevallen met gevaarlijke stoffen past bij de gewenste kwaliteitsverbetering van de rampenbestrijding in brede zin. De Wet en het Besluit veiligheidsregio's en het door mij ingezet stimuleringsbeleid (de met de regio's af te sluiten convenanten), hebben als doel de voorwaarden te scheppen voor deze kwaliteitsverbetering. De Wet veiligheidsregio's schrijft de veiligheidsregio's voor om een kwaliteitszorgsysteem te hanteren (art 21 concept Wet Veiligheidsregio's). Hiermee wordt een managementsysteem bedoeld voor verbetering van de bedrijfsvoering. Een kwaliteitsbeheersysteem voor ongevallen met gevaarlijke stoffen past binnen zo'n omvattend kwaliteitszorgsysteem

Verbeteren gegevensvergaring en -verwerking

De Inspectie beveelt aan de huidige gegevensvergaring en -verwerking op de volgende aspecten te verbeteren:

- éénduidige landelijke definities voor de categorie incidenten met gevaarlijke stoffen vaststellen;

¹ Leidraad ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen, Den Haag 2001.

- éénduidige uitrukprocedures gaan hanteren met het oog op bovenregionaal optreden.

Deze aanbeveling is van belang in verband met de kwaliteitszorg. Op basis van incidentgegevens zijn bijstellingen (verbeteringen) van de voorbereiding mogelijk. Het vaststellen van landelijk uniforme incidentcategorieën en uitrukprocedures maakt gegevensvergaring en verwerking makkelijker. Dit komt de kwaliteitszorg ten goede. Ik verwacht dat de gegevensvergaring en -verwerking zal verbeteren door dit op regionaal niveau te organiseren. Inhoudelijk is het realiseren van uniforme incidentcategorieën en uitrukprocedures een aangelegenheid van het brandweerveld op landelijk niveau.

Concentratie van taakuitvoering

Robuust organiseren van voorzieningen en interregionale samenwerking

Bij het organiseren van specifieke OGS-eenheden beveelt de Inspectie OOV aan, mede met het oog op een efficiënt en effectief beheer (op peil houden van de vakbekwaamheid van deze eenheden), de huidige organisatie nog eens te bezien, waarbij rekening wordt gehouden met de werkelijk benodigde aantallen en (uitruk)locaties. Voor de personele invulling dient meer interregionale samenwerking nadrukkelijk te worden overwogen.

In het bijzonder voor gaspakkenteams constateert de Inspectie OOV dat deze maar enkele malen per jaar in geheel Nederland worden ingezet. Daarom beveelt zij aan nog eens te bezien hoe deze voorziening robuuster te organiseren en daarbij de mogelijkheden van een interregionale (bijstands)regeling te betrekken.

In de Wet Veiligheidsregio's wordt de OGS-taak op regionaal niveau belegd. En in het Besluit Veiligheidsregio's worden de eisen vastgelegd waaraan de regio's bij de uitvoering van deze taak moeten voldoen. Regio's kunnen binnen deze kaders (o.a. opkomsttijden) interregionaal samenwerken, o.a. met de zogeheten CBRN-steunpuntregio's¹. Door de OGS-taak volledig regionaal te organiseren, wordt de organisatie efficiënter en effectiever in vergelijking met de huidige situatie. Door bovenregionale samenwerking kunnen regio's mogelijk tot verdere verbeteringen komen op dit specialistische terrein. Het initiatief daartoe ligt bij de regio's.

Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS) of Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen (ROGS)?

De Inspectie OOV beveelt aan nader te bezien of het werken met een Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen (ROGS), in combinatie met een interregionale Adviseur Gevaarlijke Stoffen (AGS) met een opkomsttijd van 60 minuten mede gezien de directe, goed functionerende terugvalmogelijkheid op deskundigen van externe organisaties zoals het Landelijk Informatiepunt Ongevallen met Gevaarlijke Stoffen (LLOGS)³ en het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) voor de meeste regio's een adequate opzet is. Dit geldt niet voor de zes CBRN-steunpuntregio's, waar het hogere niveau van de AGS gezien hun specifieke taak een terechte functionele eis is.

Bij ongevallen met gevaarlijke stoffen is deskundig advies van groot belang. De officieren van dienst en bevelvoerders van de brandweer, die zelf over basiskennis van de ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen beschikken, hebben dit advies nodig. Direct via de verbindingsmiddelen en 30 tot 60 minuten later (afhankelijk van het risicoprofiel) ter plaatse van het incident.

¹ BZK heeft met zes brandweerregio's overeenkomsten afgesloten voor het verlenen van bijstand voor grootschalige ontsmetting bij chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN-)rampen. In plaats van CBRN, wordt ook de term NBC (nucleair, biologisch, chemisch) gebruikt.

Alle regio's dienen te kunnen beschikken over een AGS. Nieuwe functionarissen dienen hiertoe de leergang «Adviseur Gevaarlijke Stoffen» van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra met succes te hebben afgerond. De AGS kan gebruik maken van landelijke voorzieningen zoals het Landelijk Informatiepunt Ongevallen met Gevaarlijke Stoffen¹ en het Beleidsondersteunend Team Milieu-incidenten². Deze landelijke voorzieningen zijn van grote waarde. Voor een goede samenwerking is echter aan de kant van de regio die advies ontvangt de deskundigheid van een AGS noodzakelijk.

Binnen de in het Besluit veiligheidsregio's vermelde opkomsttijden kan men door bovenregionale samenwerking deze functie invullen.

Gezamenlijke oefensessies

De Inspectie OOV beveelt aan dat regio's gezamenlijk oefensessies voor adviseurs gevaarlijke stoffen en meetplanleiders organiseren met toepassing van collegiale toetsing. Ook de daarvoor benodigde specifieke oefenfaciliteiten vragen om een geconcentreerde aanpak.

Gezien de vereiste deskundigheid en het beperkte aantal ongevallen met gevaarlijke stoffen is oefenen van groot belang. De door de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) georganiseerde landelijke OGS-themadagen bieden veel informatie over een groot aantal onderwerpen op dit gebied. Er is echter nog geen sprake van een landelijk gestructureerd oefenpatroon inclusief oefenfaciliteiten. Zo'n geconcentreerde aanpak is nodig uit een oogpunt van kwaliteit en professionaliteit. Ik onderschrijf deze aanbeveling van de Inspectie OOV aan de besturen van de Veiligheidsregio's en de regionaal commandanten.

Overige aspecten

Opleidingen

Voor een adequaat beheer beveelt de Inspectie OOV aan de door de reguliere brandweeropleidingsstructuur gestopte module-opleidingen ROGS en Meetplanleider (MPL) weer te hervatten, opdat regio's nieuwe mensen adequaat kunnen laten opleiden.

Vooruitlopend op de nieuwe structuur van de brandweeropleidingen – van ranggericht naar functiegericht – heeft het NIFV de leergangen Brandweermanagement al enigszins aangepast aan de eisen van het functiegerichte stelsel. De opleidingen «Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen» en «Meetplanleider» zijn in dat kader opgegaan in de (bredere) opleiding Adviseur Gevaarlijke Stoffen, als onderdeel van de Leergangen Incident Management. Bij de ontwikkeling van de AGS-opleiding is gebruik gemaakt van de ervaringen van de vroegere opleidingen «Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen» en «Meetplanleider». Het onderdeel «Meetplanleider» kan als afzonderlijke cursus gevolgd worden.

De aanbeveling van de Inspectie OOV om de oude opleidingsmodule Regionaal Officier Gevaarlijke Stoffen te hervatten neem ik niet over. De functie ROGS komt niet voor in het komende Besluit personeel veiligheidsregio's. Ik zal het rapport van de Inspectie OOV onder de aandacht brengen van het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV). Het NIFV kan dan, binnen de kaders van de functie- en competentiegerichte opleidingsstructuur, zoveel mogelijk rekening houden met de wensen van het brandweerveld.

Takenpakket van de AGS

Voor een zinvol takenpakket van de AGS beveelt de Inspectie OOV aan deze functionarissen – naast hun operationele, repressieve taak, tevens te

¹ Het Landelijk Informatiepunt Ongevallen Gevaarlijke Stoffen biedt 24 uur per dag direct deskundig advies aan leidinggevende en specialistische brandweerfunctionarissen. De adviezen worden gegeven door de chemisch adviseurs van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond.

² Het Beleidsondersteunend Team Milieu-incidenten is een bij wettelijk besluit geregeld samenwerkingsverband tussen instituten op het gebied van chemie en milieu. Bij incidenten adviseren deze instituten, gecoördineerd door het ministerie van VROM, het (regionaal) beleidsteam en het regionaal operationeel team.

belasten met relevante preventiewerkzaamheden, zoals ondermeer de begeleiding en beoordeling van (veiligheids)rapportages van BRZO-bedrijven¹ en het geven van preventieadviezen bij milieuvergunningen voor bedrijven met gevaarlijke stoffen.

Het is goed als functionarissen in hun dagelijks werk (de «koude kant») werkzaamheden uitvoeren die van belang zijn voor de ongevalsbestrijding (de «warme kant»). Bij een aantal regio's zijn al functionarissen in dienst die zowel adviseren bij milieuvergunningen, chemische bedrijven inspecteren e.d. als adviseren bij ongevallen met gevaarlijke stoffen. Voor het uitvoeren van specialistische preventieve taken is in een regio wel een zekere kritische massa nodig (voldoende bedrijven). Voor de repressieve taken gelden de eisen uit het Besluit veiligheidsregio's en het Besluit personeel veiligheidsregio's.

Gaspakteams toebedelen aan de veiligheidsregio

De Inspectie OOV beveelt aan de specifieke (en zelden in te zetten) gaspakkenteams volledig toe te delen aan de (veiligheids)regio. In de Wet veiligheidsregio's wordt de OGS-taak, dus ook gaspakkenteams, geheel ondergebracht bij de veiligheidsregio.

De Inspectie OOV vraagt tot slot in het bijzonder aandacht voor het leren van ongevallen op basis van evaluaties die voldoende inhoud en diepgang hebben.

Ik onderschrijf het grote belang van het benutten van ongevallen om daarvan te leren. Mede daarom breng ik het rapport van de Inspectie OOV onder de aandacht van het Veiligheidsberaad, de Raad voor Regionale Commandanten, de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding en het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

¹ Bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999, de implementatie van de Europese Seveso II richtlijn in Nederland.