

Bijlage 1 Puntsgewijze reactie Kabinet op de aanbevelingen uit het AGS advies “Risicobeleid en rampenbestrijding”

Aanbevelingen

Aanbevelingen op organisatorisch vlak

1. Het verdient aanbeveling om de samenwerking tussen de verschillende adviserende diensten (regionale brandweer, RO en milieu) bij besluiten over een bestemmingsplan(wijziging) en/of een vergunning te verbeteren en te borgen dat zij reeds in vroege fasen van planvormingsprocessen betrokken zijn bij de toetsing van plannen om dan al eventuele veiligheidswinsten te kunnen boeken.

Het Kabinet is met de Adviesraad van mening dat het van groot belang is dat alle partijen reeds in een vroeg stadium betrokken worden. Aanzienlijke veiligheidswinsten zijn te behalen in de fase van planvorming doordat eventuele knelpunten al in een vroeg stadium geconstateerd en voorkomen kunnen worden. Het is vooral aan het bevoegd gezag van ruimtelijke ordening en milieubeleid om de hulpverleningsdiensten zo vroeg mogelijk te betrekken. Het Kabinet zal de mogelijkheden bezien tot een actie of project met als doel de partijen verder te stimuleren vroegtijdig met elkaar in overleg te treden.

2. Gezien de omvang van ongevallen met gevaarlijke stoffen is opschaling in de meeste gevallen nodig; daarom verdient het aanbeveling om te onderzoeken wat de kwaliteit is van de samenwerking tussen veiligheidsregio's in de voorbereiding op ongevallen met gevaarlijke stoffen.

Op 9 mei 2008 stuurde de minister van BZK u het rapport “Brandweeroptreden bij ongevallen met gevaarlijke stoffen” van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. De aanbiedingsbrief van de minister gaat onder andere in op de noodzakelijke concentratie van de taakuitvoering bij de (voorbereiding op) de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen. Citaat: “In de Wet Veiligheidsregio's wordt de OGS-taak (Ongevallen Gevaarlijke Stoffen) 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's (6 veiligheidsregio's met extra ontsmettingsvoorzieningen voor chemische, biologische, radiologische en nucleaire incidenten). 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.”

3. Gezien de kleine kans van voorkomen van zware ongevallen en rampen (met/zonder gevaarlijke stoffen) verdient het aanbeveling om nader te onderzoeken of het zinvol is om sommige veiligheidsregio's de krachten te laten bundelen op het gebied van (advisering over) de beheersing en bestrijding van zware ongevallen en rampen.

Het Kabinet onderschrijft de aanbeveling tot bundeling van krachten door veiligheidsregio's. Wat betreft de bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen is dit onder 2 toegelicht. De advisering over de beheersing en bestrijding van zware ongevallen en rampen biedt eveneens goede samenwerkingsmogelijkheden. De NVBR bereidt momenteel het project “Maatlat externe veiligheid brandweer” voor. Dit project heeft als doel de kritische massa te bepalen voor het uitvoeren van taken op het gebied van de externe veiligheid door de veiligheidsregio. Naar verwachting zal van dit project een stimulerende werking uitgaan ten aanzien van het samenwerken bij de adviestaken. Het Kabinet erkent het belang van dit project en ondersteunt de

NVBR bij de totstandkoming. Op basis van de uitkomsten van het project zullen partijen zich gezamenlijk beraden over de te nemen stappen.

Aanbevelingen op methodologisch vlak

Aanbeveling met betrekking tot het basisniveau van de hulpverlening

4. Het verdient aanbeveling om, naast de reeds bestaande zorgnormen voor dagelijkse hulpverlening, voor Nederland één toelaatbare overschrijdingsfrequentie van de regionale hulpverleningscapaciteit vast te stellen, om de lokale bestuurders, de regionale hulpdiensten en de veiligheidsregio's houvast te geven. Voordat dit echter mogelijk is, zal nader onderzoek dienen te worden verricht om:

- a. inzicht te krijgen in de gecumuleerde risicoprofielen van veiligheidsregio's*
- b. inzicht te krijgen in de kosten en baten van hulpverleningseenheden*

In opdracht van de NVBR (Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding) lopen er op dit moment twee projecten die van belang zijn voor de interregionale samenwerking. Het project "Handreiking Regionaal Risicoprofiel", waarmee naast de risico's de noodzakelijke en beschikbare multidisciplinaire capaciteiten (regionaal en interregionaal) in beeld komen. Op basis daarvan kan de veiligheidsregio haar beleid formuleren voor de benodigde capaciteiten en de samenwerking met omliggende regio's en private partijen. Ten tweede actualiseert de NVBR de brancherichtlijn "Leidraad ongevalsbestrijding gevaarlijke stoffen" en de "Leidraad grootschalig optreden". De mogelijkheden voor verdergaande samenwerking tussen regio's, binnen de kaders van het Besluit veiligheidsregio's komen bij dit project aan de orde.

De kwaliteitsverbetering en samenwerking op gebied van de (voorbereiding) bestrijding van ongevallen met gevaarlijke stoffen is momenteel onderwerp van een groot aantal activiteiten. De samenwerking tussen veiligheidsregio's is daarbij een verantwoordelijkheid van de veiligheidsregio's zelf. Het huidige instrumentarium biedt voldoende kader en mogelijkheden voor de veiligheidsregio's om dat nader in te vullen en het Kabinet start daarom op dit moment niet met een volgend onderzoek naar de kwaliteit van de samenwerking.

Binnen het kader van de Wet op de veiligheidsregio's dienen veiligheidsregio's een risicoprofiel van de regio op te stellen. Een risicoprofiel bevat een beschrijving van alle in de veiligheidsregio aanwezige risico's. Ter ondersteuning van deze taak ontwikkelt het NVBR momenteel de "Handreiking Regionaal Risicoprofiel" die bij toepassing leidt tot inzicht in de haalbare operationele prestaties van de eigen regio in combinatie met buurregio's en private partijen en een bestuurlijk vastgesteld capaciteitenplan. Een regionaal risicoprofiel betreft niet alleen externe veiligheidsrisico's, maar bijvoorbeeld ook overstromingsrisico's. De aard en mate van de risico's zijn per regio zeer verschillend en zijn dan ook van sterk regionaal karakter. Het vaststellen van de hulpverleningscapaciteit is naar mening van het Kabinet dan ook vooral een politiek bestuurlijke afweging die nauw samenhangt met de politiek bestuurlijke ambities van de lokale overheid. Daarbij is het overigens wel van belang dat bestuurders zich daadwerkelijk over hun ambities uitspreken. De NVBR voert oriënterende gesprekken met deskundigen voor nader onderzoek teneinde het bestuurlijk afwegingskader te kunnen versterken. Het Kabinet staat positief tegenover dit initiatief.

Aanbevelingen met betrekking tot de adviespraktijk van de hulpverlening in het kader van de verantwoordingsplicht van het groepsrisico: *5. Het verdient aanbeveling om in samenspraak met betrokken partijen een kader of stappenplan te ontwikkelen op grond waarvan de inhoud van de brandweeradviezen kan worden vormgegeven.*

In het kader van de Regeling programmafinanciering externe veiligheid 2006 – 2010 is het project "IPO 08 Adviestaak Veiligheidsregio / Regionale brandweer" in een afrondende fase. Hierbij werken de brandweerorganisatie NVBR samen met de bevoegde instanties voor de ruimtelijke ordening en milieubeleid aan een handboek voor het uniformeren van de advisering door de

brandweer. De handreiking bevat onder andere een stappenplan om tot een goed advies te komen. Daarnaast bevordert de NVBR het delen van kennis via het BrandWeerKennisNet. In het kader van Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen wordt gewerkt aan een handreiking bedoeld voor hulpverleners in hun rol als adviseur bij het optimaliseren van de externe veiligheid om transportroutes.

6. Het verdient aanbeveling om een instrumentarium te ontwikkelen waarmee op systematische wijze maatregelen geïdentificeerd kunnen worden ter beperking van (de kans op) gewonden. Hierbij kan gedacht worden aan een standaard systematiek voor scenarioanalyse, waarmee knelpunten ten aanzien van zelfredzaamheid, bereikbaarheid en/of bestrijdbaarheid kunnen worden geïdentificeerd.

Het Kabinet ondersteunt de basisgedachte van de Adviesraad dat het zinvol is meer inzicht te verwerven in maatregelen ter beperking van (de kans op) subletaal letsel. De wijze waarop dit inzicht verworven kan worden is een aandachtspunt waarvoor het Kabinet in eerste instantie denkt aan praktijkgerichte oplossingen die in samenspraak tussen de partijen als maatwerk tot stand zouden kunnen komen.

7. Het verdient aanbeveling om ter ondersteuning van de brandweeradvisering een instrumentarium te ontwikkelen om het effect (de veiligheidswinst) van geïdentificeerde maatregelen af te wegen tegen de kosten van deze maatregelen.

De NVBR is voornemens op basis van de aanbevelingen van de Adviesraad een handreiking op te stellen voor de advisering op het gebied van de externe veiligheid ten einde meer inzicht te verwerven in het effect van de geïdentificeerde maatregelen in relatie tot de daarmee gemoeide kosten. Een dergelijke studie is omvangrijk en het zal dan ook enige tijd duren voordat de resultaten te verwachten zijn. Het ministerie van BzK steunt dit initiatief van de NVBR.

Bijlage 2 Puntsgewijze reactie Kabinet op de aanbevelingen het AGS advies “Brandweeradvisering”

De Adviesraad is tot de volgende aanbevelingen gekomen.

1. Expertise bij de regionale brandweren op het gebied van gevaarlijke stoffen is niet in alle regio's in voldoende mate aanwezig. De Adviesraad beveelt aan de kennis in de regio's te versterken en te voorzien in een landelijk aanspreekpunt dat regionale brandweren inhoudelijke ondersteuning kan bieden, in lijn met eerdere adviezen van de Adviesraad. Door specialistische kennis te bundelen kan deze worden behouden en ontwikkeld, waartoe niet alle regio's zelfstandig in staat zouden zijn.

Op dit moment functioneert er al een landelijk aanspreekpunt voor de veiligheidsregio's voor de ondersteuning van de uitvoering van het Besluit Risico's Zware ongevallen. Dit aanspreekpunt is een samenwerkingverband van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid.

Binnenkort start een aanspreekpunt voor de transportveiligheid, het Platform transportveiligheid, van waaruit ondersteuning aan regio's geboden kan worden bij de advisering over externe veiligheid in relatie tot transport van gevaarlijke stoffen en infrastructuur. De minister van BZK zal in overleg met het Veiligheidsberaad en de NVBR bezien op welke wijze, afgestemd met de eerder genoemde aanspreekpunten, en in afwachting van de resultaten van het project “Maatlat brandweer” landelijke ondersteuning geboden kan worden aan de advisering over groepsrisico, zelfredding en hulpverlening bij inrichtingen en ruimtelijke plannen in het kader van het BEVI. Bundeling van expertise is hierbij een belangrijk aandachtspunt.

2. De uitwisseling van kennis en ervaring tussen de regionale brandweren dient naar het oordeel van de Adviesraad gestimuleerd te worden. De Adviesraad beveelt aan om “good practices” te identificeren en systematisch onder de aandacht te brengen van en te verspreiden naar de regio's. In Bijlage 2 geeft de Adviesraad een overzicht van de praktijken die hij in dit onderzoek heeft aangetroffen en als “good practice” beschouwt.

Naast de ‘good practices’ die de Adviesraad benoemt in zijn advies bevat de “Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico” (november 2007) een stappenplan die de brandweer kan gebruiken bij het opstellen van adviezen. Het project “IPO 08 Adviestaak Veiligheidsregio / Regionale brandweer” bevat waardevolle informatie die binnen de regio's verspreid zullen worden.

Andere bronnen zijn de websites “Relevant” en “Brandweerkennisnet”. Het gebruik van deze bronnen en de verbetering daarvan vereist inderdaad een landelijk aanspreekpunt. Zoals onder één aangegeven zullen inspanningen geleverd worden om zo'n aanspreekpunt te realiseren.

3. Hoewel diverse methoden worden gebruikt door de brandweeradviseurs om effectafstanden te bepalen, wordt in de QRA reeds voor een aantal scenario's ingeschat tot op welke afstanden tot de bron schadelijke effecten te verwachten zouden zijn. De Adviesraad beveelt dan ook aan om de resultaten en effectberekeningen uit de QRA standaard ter beschikking te stellen aan de brandweer bij adviesaanvragen (wanneer een QRA is uitgevoerd). Ook andere gegevens uit de QRA, zoals de kansen op de verschillende scenario's en de scenariobeschrijvingen, kunnen voor de opstellers van het brandweeradvies van waarde zijn.

De effectafstanden zijn onderdeel van het professionele deel van de risicokaart. De brandweer kan daartoe toegang verkrijgen en gebruikmaken van de informatie. Verder is in het eerder genoemde project “IPO 08 Adviestaak Veiligheidsregio / Regionale brandweer” aandacht voor het uitwisselen van informatie zoals hier bedoeld. Daarnaast kan de brandweer conform de toelichting van het Besluit externe veiligheid inrichtingen alle benodigde informatie ontvangen.

4. De brandweeradviezen komen veelal monodisciplinair tot stand. De inbreng van politie, GHOR en gemeente kan naar het oordeel van de Adviesraad de kwaliteit van brandweeradviezen ten goede komen. Deze extra inspanning zal echter niet in alle gevallen proportioneel zijn. De Adviesraad beveelt daarom aan om – voorafgaand aan het opstellen van een brandweeradvies – standaard te bepalen of een multidisciplinaire benadering passend zou zijn. Ook betrokkenheid van industrie of planontwikkelaars kan gewenst zijn. Procedurele afspraken voor het tot stand komen van de adviezen verdienen aanbeveling.

De Wet veiligheidsregio's positioneert de veiligheidsregio als adviseur op het gebied van de bestrijding van branden, ongevallen, rampen en crises. Nadrukkelijk is hier een multidisciplinair advies beoogd. Advies vanuit de invalshoeken van de brandweer, de geneeskundige organisaties, de politie en de gemeente (bevolkingszorg). Het Kabinet ondersteunt de aanbeveling van de Adviesraad op dit punt en zal de aanbeveling om vroeg in het adviesproces standaard te bepalen of een multidisciplinaire benadering passend is, onder de aandacht van de NVBR en het Veiligheidsberaad brengen. Deze aanbeveling kan dan verwerkt worden in de relevante handreikingen en onder de aandacht gebracht worden van de adviseurs.

5. Hoewel voor een gedegen, locatiespecifieke analyse van de mogelijkheden voor zelfredzaamheid en hulpverlening inzicht nodig is in andere typen gevolgen dan letaal letsel, ontbreekt het momenteel aan de benodigde modellen. De Adviesraad acht verdere ontwikkeling van modellen waarmee naast letaal ook subletaal letsel kan worden gekwantificeerd dan ook gewenst is en is hiertoe reeds een verkennend onderzoek gestart.

Het Kabinet ondersteunt de basisgedachte van de Adviesraad als het gaat om de behoefte om meer inzicht te verkrijgen in subletaal letsel. Enkele bestaande instrumenten zoals de effectafstanden en het boekje "Interventiewaarden gevaarlijke stoffen" (Stafafdeling Crisismanagement VROM - RIVM, 2007) bieden bruikbare informatie over subletaal letsel. Aan de hand van effectafstanden kunnen de hulpdiensten het te evacueren gebied bepalen. Het boekje "Interventiewaarden gevaarlijke stoffen" bevat informatie over de mogelijke gevolgen voor de gezondheid van aan gevaarlijke stoffen blootgestelde mensen en is bedoeld als basis voor maatregelen ter bescherming van de bevolking. Een belangrijk aspect bij het vraagstuk over de locatiespecifieke analyse is de behoefte van informatie op een bepaalde plaats voor wat betreft inzicht in subletaal letsel. Het Kabinet ondersteunt deze basisgedachte en wil in samenspraak met deskundigen zoeken naar het optimaliseren en zonodig uitbreiden van de methoden om met deze materie om te gaan..

6. De Adviesraad acht de ontwikkeling van een methodiek voor het verrichten van locatiespecifieke scenarioanalyses (met daar waar nodig tevens het tijdaspect) gewenst en is daartoe reeds een verkennend onderzoek gestart. Een belangrijk aspect daarbij is de scenarioselectie. In de brandweeradviezen wordt nog vaak uitgegaan van een enkel "worst case" scenario hoewel dit niet altijd het meest relevante is voor analyses van zelfredding en hulpverlening.

Het Kabinet is met de Adviesraad van mening dat een juiste scenarioselectie een belangrijke basis vormt voor inzicht in benodigde maatregelen en is dan ook verheugd dat dit aspect in het eerder genoemde project "IPO 08 – Adviestaak Veiligheidsregio / Regionale brandweer" nader is uitgewerkt.

7. De Adviesraad beveelt aan om een methodiek te ontwikkelen om maatregelen systematisch te identificeren en te beoordelen. Het eerstgenoemde element hangt nauw samen met de scenarioselectie. De geanalyseerde scenario's zijn immers het houvast voor de identificatie van maatregelen. De Adviesraad is hiertoe reeds een verkennend onderzoek gestart in samenhang met de in de vorige punten genoemde onderwerpen.

De NVBR is voornemens op basis van de aanbevelingen van de Adviesraad een handreiking op te stellen voor de advisering op het gebied van de externe veiligheid ten einde meer inzicht te verwerven in het effect van de geïdentificeerde maatregelen in relatie tot de daarmee gemoeide kosten. Een dergelijke studie is omvangrijk en het zal dan ook enige tijd duren voordat de resultaten te verwachten zijn. Het ministerie van BzK steunt dit initiatief van de NVBR.

8. In de conceptwijziging van het Bevi wordt voorgesteld om de artikelen 12 en 13 waarin de adviesrol van de regionale brandweren staat omschreven aan te passen. Het voornemen is de zinsnede "(..) advies uit te brengen over het groepsrisico en de mogelijkheden tot voorbereiding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval" te wijzigen in "(..) in verband met het groepsrisico advies uit te brengen over de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval en de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting".

De Adviesraad beveelt aan om, conform de Nota van Toelichting bij deze conceptwijziging, de beoordeling van de QRA niet tot het takenpakket van de regionale brandweer te laten behoren. Bij twijfels of een QRA volgens de voorschriften is uitgevoerd, kan controle door het RIVM Centrum voor Externe Veiligheid worden aanbevolen. Het brandweeraadvies is aanvullend aan en niet afhankelijk van de QRA en het dient dan ook niet zozeer de QRA te beoordelen, als wel een uitspraak te doen over de mogelijkheden voor zelfredding en hulpverlening in de specifieke context. De Adviesraad is evenwel van oordeel dat een beschouwing door de brandweer van de locatiespecifieke aspecten van de QRA-gegevens van aanvullende waarde is, waarbij het relevante gebied evenwel groter kan zijn dan het invloedsgebied.

Het Kabinet steunt deze zienswijze van de Adviesraad. De wijzigingen van de artikelen 12 en 13 van het Bevi zijn inmiddels inwerking getreden.