

Zitting 1981

16 978

Regels inzake de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop (Rampenwet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

§ 1. *Inleiding*

De indiening van dit wetsontwerp vormt een belangrijke stap op weg naar een organisatie van de rampenbestrijding in vreedstijd, die naar de eisen die de hedendaagse samenleving daaraan stelt, berekend is op een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke taakuitvoering. De weg, waarlangs deze stap uiteindelijk is gezet, wordt gemarkeerd door een nota alsmede wetsontwerpen en concepten daarvan, waarover zowel in als buiten kringen van het openbaar bestuur, de brandweer, de politie en de organisatie bescherming bevolking veel is nagedacht en geschreven. Het is verheugend te constateren, dat dit onderwerp zo in de belangstelling staat. Deze belangstelling bleek ook uit de adviezen die mij van verschillende kanten ter zake hebben bereikt. Bij de definitieve opstelling van dit wetsontwerp is van deze adviezen dan ook dankbaar gebruik gemaakt.

Alvorens de doelstelling van het wetsontwerp nader uiteen te zetten en de hoofdlijnen ervan te schetsen is het gewenst enige aandacht te schenken aan de ontwikkelingen, die zich op het terrein van de organisatie van de rampenbestrijding zowel in vreedstijd als in de buitengewone omstandigheden gedurende de laatste jaren hebben voorgedaan.

In 1975 werd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal als eerste aanzet tot de gedachtenwisseling op het gebied van de rampenbestrijding de Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen¹ aangeboden. In deze nota werd met name uiteengezet, dat de organisatie van verschillende bij de rampenbestrijding betrokken diensten alsmede de regeling inzake de bevelvoering en de coördinatie bij de rampenbestrijding dringend verbetering behoeft. Voor het oplossen van vooral deze laatste problematiek werd in die nota de voorkeur gegeven aan een afzonderlijke wettelijke regeling; voorts zouden in verband met hun toepasbaarheid met het oog op de rampenbestrijding enige bestaande wettelijke voorzieningen nader aan een kritische beschouwing dienen te worden onderworpen.

De hierboven samengevatte conclusies zijn bij de behandeling van de Nota door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaard. Sedertdien hebben zich op het terrein van de organisatie van de rampenbestrijding in vreedstijd belangrijke ontwikkelingen voorgedaan, die geheel of gedeeltelijk reeds een verwezenlijking betekenen van de maatregelen die voor het berei-

¹ Tweede Kamer, zitting 1974–1975, kamerstuk nr. 13 263.

ken van de in de Nota Hulpverlening omschreven doeleinden noodzakelijk werden geacht. De oprichting van regionale brandweren in het gehele land is nu vrijwel voltooid. De medefinanciering op grond van de Interimregeling rijksbijdragen regionale brandweren² is daarbij van grote betekenis geweest. Voorts zijn inmiddels twee wetsontwerpen ingediend ter vervanging van de huidige Brandweerwet³.

Het eerste ontwerp strekt ertoe een afzonderlijke wettelijke grondslag te geven aan de regionale brandweer door het verplicht stellen van de vrijwillige regionale, intergemeentelijke samenwerking en door het stellen van eisen aan de inhoud van die samenwerking. Bovendien worden regels gegeven van de bijstandsverlening en wordt de regeling inzake de taak en het functioneren van de brandweer aangepast aan moderne inzichten. Het tweede ontwerp beoogt te bewerkstelligen, dat in de toekomst het beheer over de brandweer in handen wordt gelegd van provinciale bestuursorganen. In het kader van deze memorie is het van belang te constateren dat met de voorzieningen die in deze wetsontwerpen worden getroffen, mede uitwerking wordt gegeven aan hetgeen in de Nota Hulpverlening reeds als noodzakelijk werd gezien, nl. het aanpassen van de organisatie en het beheer van de brandweer om haar centrale rol in het kader van de rampbestrijding adequaat te kunnen vervullen.

Naast de vorderingen met betrekking tot de Brandweerwet vestig ik de aandacht op de ontwikkelingen met betrekking tot de reorganisatie van de politie; onder de verantwoordelijkheid van mijn ambtgenoot van Justitie en mij is een wetsontwerp ingediend tot invoering van één soort Nederlandse politie, bestaande uit provinciaal beheerde korpsen en enkele landelijke diensten⁴. Uiteraard heeft bij het ontwerpen van een nieuwe Politiewet niet het belang van het politieapparaat voor de rampenbestrijding voorop gestaan. Dit neemt niet weg dat door de voorgestelde reorganisatie het politieapparaat ook in het kader van de rampenbestrijding beter dan voorheen zijn taken zal kunnen vervullen. Voorts is, op aandrang van de volksvertegenwoordiging in de jaren 1975–1976, door mijn ambtsvoorganger besloten om aan de verwezenlijking van een wettelijke verplichting om rampenplannen en rampbestrijdingsplannen op te stellen voorrang te geven boven de totstandkoming van een algemene rampenwet. Dit heeft eind 1977 geleid tot indiening van een ontwerp van Wet rampenplannen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal⁵. Dit wetsontwerp is inmiddels tot wet verheven⁶. Ten slotte heb ik – met instemming van de Raad van Ministers – op 29 februari 1980 een concept-ontwerp Rampenwet gepubliceerd waarover in brede kring is geadviseerd. Met voldoening stel ik vast, dat de kern van dat concept door degenen aan wie om advies is gevraagd, (o.a. de Raad voor het Binnenlands Bestuur, de Brandweerraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Stuurgroep Coördinatie Hulpverlening) met instemming is begroet.

Naast deze wettelijke voorzieningen en de voorbereiding daarvan hebben zich de afgelopen jaren tal van feitelijke ontwikkelingen voltrokken, die bijdragen aan verbetering in de organisatie van de rampenbestrijding in vredetijd. Ik noem slechts modernisering en uitbreiding van de uitrusting van brandweer, politie en andere met hulpverlening belaste diensten alsmede verbeteringen in de deskundigheid die benodigd is voor rampenbestrijding op grote schaal. In het algemeen kan gesteld worden dat zij die verantwoordelijkheid dragen op dit vlak, zich in de afgelopen periode hun taak en verantwoordelijkheid jegens de bevolking nog meer bewust zijn geworden. Het is dan ook niet te verwonderen dat – wellicht mede als gevolg van gebeurtenissen in binnen- en buitenland – de voorbereiding op de rampenbestrijding planmatig en professioneel op alle bestuurlijke niveaus ter hand is genomen. Die ontwikkeling is mede gestimuleerd door het reeds gememoreerde ontwerp van Wet rampenplannen; als gevolg daarvan is bij voorbeeld een groot aantal gemeenten reeds overgegaan tot het opstellen van rampenplannen en is met de voorbereiding van de planmatige aanpak van de rampenbestrijding al de nodige ervaring opgedaan. Bovendien hebben ook en-

² Beschikking van de Minister van Binnenlandse Zaken van 4 oktober 1976

³ Tweede kamer, zitting 1980–1981, kamerstuk nr 16 695, nrs 1–5

⁴ Tweede Kamer, zitting 1980–1981, kamerstuk 16 812, nr 1–3

⁵ Tweede Kamer, zitting 1977–1978, kamerstuk 14 873, nrs 1 t/m 15

⁶ Wet van 21 mei 1981, Stb 384

kele provincies reeds richtlijnen met het oog daarop opgesteld. De inwerkingtreding per 1 augustus 1981 van de Wet rampenplannen betekent dan ook een belangrijke stap op weg naar een deugdelijke voorbereiding van de rampenbestrijding.

Samenvattend kan gesteld worden, dat voor wat betreft de organisatie van en het beheer van de bij de rampenbestrijding in vreedstijd betrokken diensten reeds de nodige wettelijke voorzieningen zijn of worden getroffen; dat de planmatige aanpak van de voorbereiding op de rampenbestrijding in vreedstijd op gang is gekomen en dat, voor het overige, zich op tal van terreinen feitelijke ontwikkelingen hebben voorgedaan of voordoen die dienstbaar zijn of kunnen zijn aan verbeteringen in organisatie en taakuitvoering.

De hierboven gegeven beschouwingen richten zich hoofdzakelijk op de ontwikkelingen ter zake van de organisatie van de rampenbestrijding in vreedstijd. Het zal duidelijk zijn, dat de organisatie van de rampenbestrijding in buitengewone omstandigheden zoals die thans in hoofdzaak in de Wet Bescherming Bevolking en de Wet op de noodwachten is neergelegd, een aan gelegenheid is die eveneens de nodige aandacht behoeft. In mijn brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 14 mei 1980⁷ heb ik uitvoerig uiteengezet op welke wijze naar mijn oordeel de organisatie van de rampenbestrijding in buitengewone omstandigheden dient te worden opgezet. Tot mijn voldoening heeft de Tweede Kamer zich in hoofdlijnen met mijn beleidsvoornemens kunnen verenigen⁸.

Een belangrijk uitgangspunt in mijn brief van 14 mei 1980 is, dat de organisatie van de rampenbestrijding in vreedstijd zodanig van opzet behoort te zijn, dat zij ook in buitengewone omstandigheden kan blijven functioneren. Toch zijn er enkele elementen die naar mijn oordeel in die omstandigheden tot hun recht zullen moeten komen en waaraan in vreedstijd geen behoefte bestaat. In de eerste plaats wijs ik erop dat, met behoud overigens van het uitgangspunt dat de burgemeester het opperbevel heeft, de bevoegdhedenstructuur (met name de verhouding tussen de verschillende bestuurlijke niveaus) een ander karakter zal moeten dragen. In dit verband zij verwezen naar de hiërarchische besluitvormingsprocedures, zoals die in voor de verschillende overheidssectoren tot stand gekomen noodwetten en in meer algemene wettelijke regelingen als de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag⁹ en de Oorlogswet voor Nederland¹⁰ neergelegd zijn. Ook de nu nog van kracht zijnde Wet Bescherming Bevolking¹¹ kent een dergelijke afwijkende structuur (zie de artikelen 8, 11, 20 en 21 van die wet).

In mijn brief van 24 april 1980¹² aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarin ik een nadere uiteenzetting heb gegeven over het te voeren beleid met betrekking tot de reorganisatie van de bescherming van de bevolking, heb ik een wetsontwerp, houdende wijziging van de Rampenwet, in het vooruitzicht gesteld. In een afzonderlijk hoofdstuk van de Rampenwet zullen te zijner tijd bijzondere bepalingen worden opgenomen met betrekking tot de rampenbestrijding in buitengewone omstandigheden. In dat hoofdstuk zal worden bepaald, dat de Commissaris van de Koningin, indien dit naar zijn oordeel noodzakelijk is, de burgemeester in zijn provincie alle aanwijzingen – dus niet slechts beleidsaanwijzingen – kan geven met betrekking tot de gehele rampbestrijdingsoperatie. In de ontworpen bevoegdhedenstructuur voor buitengewone omstandigheden zijn aan de Minister van Binnenlandse Zaken twee bevoegdheden toegekend. In de eerste plaats kan hij ook dan de uitoefening van bevoegdheden die de Commissaris van de Koningin in die omstandigheden heeft, beslissend beïnvloeden. Dit betekent onder meer dat hij de Commissaris van de Koningin ook kan opdragen bepaalde aanwijzingen aan de burgemeester te geven. In de tweede plaats kan de Minister in het uiterste geval, indien het algemeen belang zulks dringend eist, voorzien in de uitoefening van de bevoegdheden van de Commissaris van de Koningin of van de burgemeester door die uitoefening geheel of ten dele aan zich trekken dan wel daarmee geheel of ten dele een andere autoriteit te belasten. De Regering is van oordeel, dat de mogelijkheid tot het hanteren van dergelijke zeer ingrijpende bevoegdheden eerst dient te worden geopend,

⁷ Tweede Kamer, zitting 1979–1980, kamerstuk 15 817, nr. 5.

⁸ Handelingen Tweede Kamer, UCV 6, 13 oktober 1980, blz. 1–34.

⁹ Wet van 23 juli 1952, Stb. 361.

¹⁰ Wet van 16 juli 1964, Stb. 337.

¹¹ Wet van 10 juli 1952, Stb. 404.

¹² Tweede Kamer, zitting 1980–1981, kamerstuk nr. 16 752, nrs. 1 en 2.

nadat bij Koninklijk besluit op voordracht van de Minister-President de desbetreffende bepalingen in werking zijn gesteld. Door een dergelijk besluit zal een uitzonderingstoestand worden geschapen in de zin van artikel 5.2.6 van de nieuwe Grondwet.

Bovengenoemde elementen hebben betrekking op aanpassingen die ten opzichte van de in dit ontwerp neergelegde structuur noodzakelijk zijn om de voor buitengewone omstandigheden beoogde organisatiestructuur adequaat te kunnen laten functioneren. Daarnaast zullen wetgevende maatregelen getroffen worden om die structuur ook daadwerkelijk in het leven te roepen. In de Brandweerwet zullen wijzigingen worden aangebracht, die erop neerkomen dat de brandweer de kern van de hulpverlening ook in buitengewone omstandigheden wordt en dat de daarbij behorende nieuwe taken worden vastgelegd. Evenals de Brandweerwet zullen de beschikking die organisatie en taakuitvoering van het Korps Mobiele Colonnies regelt, en het Rode Kruis-besluit worden aangepast. Het gaat hierbij om het vastleggen van de nieuwe taken van beide organisaties en het regelen van de gezagsverhoudingen waarin deze organisaties de hun opgedragen taken zullen moeten uitvoeren.

Ten slotte wijs ik voor de volledigheid nog op de overige, in mijn brief van 24 april 1981 (paragraaf 6) aangekondigde, maatregelen die met het oog op de invoering van de nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie voor buitengewone omstandigheden noodzakelijk zijn.

Aan het slot van deze paragraaf kan voor wat betreft het wetgevingsproces het volgende beeld worden geschetst. Wetsontwerpen die betrekking hebben op de organisatie van bij de rampenbestrijding betrokken diensten zijn ingediend (Brandweerwet, Politiewet). De inwerkingtreding per 1 augustus 1981 van de Wet rampenplannen zal er toe bijdragen, dat de planmatige aanpak van de voorbereiding van de rampenbestrijding in vreedstijd gewaarborgd wordt.

Het nu ingediende ontwerp van een Rampenwet zal een volgende belangrijke stap betekenen op wet naar een zo doelmatig mogelijk functionerende rampenbestrijding in vreedstijd. De doelstelling van dit ontwerp zal in de volgende paragrafen worden uiteengezet. Ten slotte ligt het in het voorneemen te bevorderen dat eind 1982 een zowel onderling als met de reeds ingediende ontwerpen samenhangend geheel van wetgevende maatregelen wordt ingediend, gericht op de organisatie en het functioneren van de rampenbestrijding in buitengewone omstandigheden.

Voor wat betreft de hiervoor vermelde wetsontwerpen tot wijziging van de Rampenwet en de Brandweerwet ga ik er overigens van uit, dat de behandeling van de ontwerpen I en II van een nieuwe Brandweerwet en ook die van het onderhavige wetsontwerp vóór 1 januari 1983 zullen zijn afgerond. Ik acht het van het grootste belang en hoop dat de beide Kamers der Staten-Generaal daaraan zullen willen meewerken dat de beoogde regeling van de brandweer en de rampenbestrijding in vreedstijd zo snel mogelijk tot stand wordt gebracht, juist met het oog op een zo efficiënt en snel mogelijke invoering van een geïntegreerde organisatie voor zowel vreedstijd als buitengewone omstandigheden. Mocht de behandeling van deze ontwerpen van wet niet vóór 1 januari 1983 zijn afgerond, dan zal overwogen worden nota's van wijziging in te dienen.

§ 2. Overzicht van wetgeving, meer in het bijzonder gericht op de rampenbestrijding

Zoals in de inleiding van het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet, zijn of worden voor de organisatie en het beheer van die diensten die in vreedstijd een taak hebben bij de rampenbestrijding, afzonderlijke wettelijke voorzieningen getroffen. Daarbij wordt of is voorzien in regels over het gezag van bestuursorganen over die diensten bij de uitvoering van hun in die wetten opgedragen taken. Voor wat betreft de bijstandsverlening door die diensten bevatten deze regelingen eveneens voorzieningen.

De wetgeving ter zake van de organisatie en de taakuitvoering van genoemde diensten dient echter in overeenstemming met de conclusies van de eerder aangehaalde Nota te worden aangevuld met bepalingen die zien op de voorbereiding van de rampenbestrijding en op de gezagsuitoefening bij de rampbestrijding, met name de coördinatie en bevelvoering daarbij. Voor een goed begrip van de wijze waarop dit ontwerp hiervoor een oplossing wil bieden, lijkt het gewenst eerst een inzicht te geven in de regels over de zeggenschap over de diensten en vervolgens een overzicht te geven van bestaande en in voorbereiding zijnde wetgeving, meer in het bijzonder gericht op de rampenbestrijding.

1. *De zeggenschap over de diensten*

Burgemeester en wethouders zijn op grond van artikel 209 onder n van de gemeentewet belast met de zorg voor de brandweer in de gemeente. Ingevolge artikel 222 van de gemeentewet heeft de burgemeester het opperbevel bij brand. In wetsontwerp I strekkende tot vervanging van de huidige Brandweerwet is voorzien in een wijziging van dit artikel waardoor de burgemeester eveneens het opperbevel zal hebben bij ongevallen anders dan bij brand, voor zover de brandweer daarbij een taak heeft. Wetsontwerp II brengt in de gezagsverhoudingen geen verandering. Wel zal bij aanvaarding daarvan het beheer van de brandweer overgaan naar de provincie.

Voorts heeft de burgemeester naast de algemene leiding, de organisatie van en het beheer over de gemeentepolitie (artikel 3 van de Politiewet), op de voet van artikel 35 juncto artikel 28 van die wet het gezag over de in de gemeente dienstdoende politie, voorzover die tot taak heeft de handhaving van de openbare orde. Het behoeft geen betoog dat de uitoefening van deze taak van grote betekenis is als voorwaarde voor een doeltreffende rampenbestrijding. Daarnaast kan uiteraard de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, uitgeoefend onder gezag van het Openbaar Ministerie, van invloed zijn.

Ten slotte zijn in de Wet ambulancevervoer voorzieningen getroffen met betrekking tot de inzet van ambulances. Op grond van artikel 7 van deze wet beslist degene die de leiding heeft van de centrale post over aanvragen om ambulancevervoer. Daarbij dienen de regels in acht te worden genomen die daarover door de betrokken gemeenten dan wel door de bij gemeenschappelijke regeling of ingevolge artikel 3, derde lid van die wet aangewezen organen zijn gegeven.

2. *Wettelijke regelingen gericht op rampsituaties*

a. *Algemeen*

De huidige wettelijke structuur kent – naast het bijzondere regime zoals dat voor buitengewone omstandigheden is neergelegd in de Wet Bescherming Bevolking – slechts enkele bepalingen die in het bijzonder betrekking hebben op rampsituaties.

In de eerste plaats zijn daar de artikelen 219 en 220 van de gemeentewet. Zij geven de burgemeester de bevoegdheid in geval van een ramp of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan alle bevelen te geven respectievelijk regels te geven die hij ter beperking van gemeen gevaar noodzakelijk acht. Deze bepalingen zijn door de wetgever ruim geredigeerd. Zo is in artikel 219 niet uitdrukkelijk aangegeven tot wie de burgemeester de daar bedoelde bevelen kan richten. De door de burgemeester te geven bevelen aan brandweer en politie vinden hun grondslag in de onder 1. van dit overzicht aangegeven wettelijke bepalingen. Het artikel – en in het verlengde daarvan ook artikel 220 – opent echter wel de mogelijkheid om verplichtingen op te leggen aan burgers en aan particuliere organisaties en bedrijven, zo dit met het oog op de rampbestrijding in het concrete geval noodzakelijk mocht blijken.

Ook geeft artikel 219 de grondslag om in bijzondere omstandigheden aan in de desbetreffende gemeente aanwezige functionarissen en organen van andere openbare lichamen dan de gemeente verplichtingen op te leggen, voorzover het betreft de uitoefening van taken en bevoegdheden in die gemeente welke van rechtstreekse invloed (kunnen) zijn op de rampbestrijding in het concrete geval.

In de tweede plaats biedt artikel 2 van de Instructie voor de Commissarissen des Konings in de provinciën¹³ (hoewel geen wettelijke voorziening in formele zin) een basis voor de regeling van de coördinatie van de rampbestrijding. Het artikel draagt de Commissarissen van de Koningin op te bevorderen dat de bestrijding of de voorkoming van een ramp naar behoren geschiedt, zulks met inachtneming van de door de minister van Binnenlandse Zaken gegeven aanwijzingen. Indien voor het gebied van meer dan één gemeente bijzondere voorzieningen nodig zijn, treft de Commissaris van de Koningin de vereiste maatregelen en kan hij de bevelvoering regelen. Artikel 2 van de Instructie is echter naar strekking en inhoud van beperkte betekenis. Onder meer blijkt niet duidelijk uit de tekst of onder «vereiste maatregelen» het geven van aanwijzingen met betrekking tot het inzake de rampbestrijding te voeren beleid kan worden verstaan. Bovendien is het treffen van die maatregelen en het in aansluiting daarop regelen van de bevelvoering alleen mogelijk, indien zich rampsituaties voordoen die zich uitstrekken over het gebied van meer dan één gemeente.

b. Wettelijke bepalingen, gericht op de bescherming van de algemene veiligheid van de bevolking tegen een specifiek gevaarzettende omstandigheid

Hoofdstuk VI van de Kernenergiewet¹⁴, dat met name de bescherming tegen stralingsgevaar regelt, bevat bepalingen krachtens welke de Ministers van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, van Sociale Zaken, van Landbouw en Visserij en van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid hebben tot het treffen van die maatregelen welke nodig zijn ter bescherming tegen in dat hoofdstuk bedoeld stralingsgevaar. In hetzelfde hoofdstuk van die wet worden aan de burgemeester eveneens bevoegdheden toegekend.

In verband namelijk met de bijzondere gevaren bij een (dreigend) nucleair ongeval en de daarop af te stemmen maatregelen is door de wetgever in aanvulling op de artikelen 219 en 220 van de gemeentewet een afzonderlijke bepaling (artikel 44) in de Kernenergiewet nodig geoordeeld. Op grond van dat artikel kan de burgemeester bij algemene maatregel van bestuur nader te bepalen maatregelen treffen, indien hij zulks onverwijld noodzakelijk acht met het oog op de openbare gezondheid of ter bescherming van de naaste omgeving. Hij kan echter slechts tot het treffen van dergelijke maatregelen overgaan, nadat hij de bij het Besluit ongevallen kerninstallaties¹⁵ aangewezen deskundigen heeft gehoord¹⁶. Bovendien dient hij door hem getroffen maatregelen onverwijld ter kennis te brengen van de Ministers van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Sociale Zaken. De Commissaris van de Koningin heeft ingevolge deze wet eveneens een taak bij de bestrijding van nucleaire ongevallen. Zo is hij voorzitter van de met het oog op getroffen alarmregelingen voor kernenergiecentrales ingestelde «maatregelen-commissie», waarin naast eerder genoemde deskundigen ook de betrokken burgemeester zitting heeft.

Naast de Kernenergiewet is de Wet inzake de luchtverontreiniging mede gericht op de bescherming van de veiligheid van de bevolking¹⁷. Deze wet maakt een onderscheid tussen situaties waarbij ernstige luchtverontreiniging optreedt, die hetzij individueel bepaald zijn (bij voorbeeld door storingen in het betrokken bedrijf) hetzij meer algemeen van aard zijn (bij voorbeeld onder invloed van bepaalde meteorologische omstandigheden). In deze beide gevallen voorziet deze wet in de eerste plaats in bevoegdheden van de Commissaris van de Koningin. In eerstbedoelde situaties kan hij maatregelen nemen om de oorzaak van de luchtverontreiniging bij de bron weg te nemen. Onder andere kan hij sluiting van de desbetreffende inrichting beve-

¹³ Koninklijk besluit van 12 januari 1966 (Stb. 1966, nr. 25).

¹⁴ Wet van 21 februari 1963 (Stb. 1963, nr. 82).

¹⁵ Koninklijk besluit van 13 februari 1976 (Stb. 1976, nr. 138).

¹⁶ De directeur van de directie straling van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne alsmede de kernfysisch adviseur van de Arbeidsinspectie.

¹⁷ Wet van 26 november 1970, (Stb. 1970, nr. 580).

len. In meer algemene situaties van ernstige luchtverontreiniging kan de Commissaris van de Koningin voorschriften geven met betrekking tot inrichtingen, toestellen, brandstoffen of verontreinigende handelingen. Daaronder vallen bij voorbeeld het bevel tot het stilleggen van het verkeer en het verbod een bepaalde brandstof te gebruiken. De Wet inzake de luchtverontreiniging geeft eveneens bevoegdheden aan de burgemeester. Deze kan de Commissaris van de Koningin verzoeken om van de hierboven genoemde bevoegdheden gebruik te maken. De inspecteur van de volksgezondheid belast met het toezicht op de hygiëne van het milieu heeft dezelfde bevoegdheden als die welke hierboven ten aanzien van de burgemeester zijn genoemd. Voorts voorziet de wet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur over de uitoefening van hier genoemde bevoegdheden (zie de artikelen 48 tot en met 52 van de wet) nadere regels te geven, van welke mogelijkheid tot nu toe overigens geen gebruik is gemaakt.

Voor wat betreft dit gedeelte van het overzicht kan concluderend gesteld worden dat deze bepalingen van de Kernenergiewet en de Wet inzake de luchtverontreiniging moeten worden gezien als een invulling en beperking van bevoegdheden, zoals die door de artikelen 219 en 220 van de gemeentewet worden verleend. Zulks betekent dat de artikelen 219 en 220 in die gevallen, waarin die invulling en beperking niet tot stand is gekomen, ten volle hun gelding blijven behouden.

c. Wettelijke bepalingen, die bevoegdheden geven welke de bescherming van een met name genoemd belang beogen en van betekenis kunnen zijn voor de bescherming van de algemene veiligheid van de bevolking

Tot deze categorie behoren onder meer bepalingen in de waterstaatswetgeving, waarin aan besturen en ambtenaren, werkzaam in het waterstaatsbestuur, bijzondere bevoegdheden zijn toegekend bij direct of dreigend gevaar van bezwijken of overlopen van een waterkering. De waterschapsbesturen hebben in die situatie krachtens de Bevoegdhedenwet waterschappen (artikel 9) de bevoegdheid om de inwoners van het waterschap tijdelijk tot het verrichten van persoonlijke diensten op te roepen en de inwoners en ingelanden die geen inwoner zijn, te verplichten voer- en vaartuigen, werktuigen, last- en trekdieren, materialen en gereedschappen ter beschikking te stellen. Krachtens de Waterstaatswet 1900 kunnen leden van het College van gedeputeerde staten, ambtenaren van de provinciale waterstaat of van de Rijkswaterstaat in een zodanige situatie bevelen geven aan het waterschapsbestuur. In het kader van de rampbestrijding zijn voorts andere bevoegdheden van belang, zoals de regeling van het verkeer over en van het beheer van wegen en vaarwegen. Ik denk met name aan bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend krachtens onder meer de Wegenverkeerswet, de wet van 28 februari 1981 tot vaststelling van bepalingen inzake 's Rijks waterstaatswerken, de Wrakkenwet, de Wet gevaarlijke stoffen en het Rijnvaartpolitie-reglement.

Juist omdat de wettelijke bepalingen van deze categorie mede ertoe strekken de algemene veiligheid van de burgers te dienen, kunnen zich in voorkomende gevallen problemen voordoen, die betrekking hebben op de vraag welk belang na afweging de voorrang dient te hebben. In dit verband laat zich de vraag stellen hoe de algemene bevoegdheid van de burgemeester ex artikel 219 van de gemeentewet zich verhoudt tot die meer specifiek gerichte bevoegdheden van andere bestuursorganen. Het kan immers voorkomen, dat het betrokken bestuursorgaan zijn bevoegdheden uitoefent op een wijze die naar het oordeel van de burgemeester niet goed past in het totaal van het beleid dat hem voor ogen staat in verband met de hem toevertrouwde zorg voor de algemene veiligheid van de bevolking. Dit kan vooral dan het geval zijn, wanneer in de totale rampsituatie nog andere veiligheidsaspecten en belangen aan de orde komen dan die welke dat bestuursorgaan primair voor zijn rekening dient te nemen. Vooropgesteld dient te worden dat overleg en samenwerking in eerste aanleg een oplossing zullen kunnen bieden met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid.

Indien echter in het concrete geval geen overeenstemming kan worden bereikt, kan de burgemeester op grond van zijn algemene bevoegdheid be-
werkstelligen dat gehandeld wordt in overeenstemming met het beleid, dat
hij vanuit zijn eigen, algemene verantwoordelijkheid met het oog op de
(dreigende) ramp heeft vastgesteld. Het spreekt vanzelf, dat de burgemees-
ter alleen bij uiterste noodzaak tot een dergelijk handelen zal overgaan. Voor
een opdracht aan het binnen zijn gemeente werkzame (bestuurs)orgaan is
dan ook alleen plaats, wanneer het feitelijk handelen of nalaten van dat or-
gaan volstrekt onverenigbaar is met het beleid van de burgemeester ter be-
perking van gemeen gevaar en in het belang van de algemene veiligheid van
de bevolking.

3. *Conclusies*

Uit het *onder 1 en 2* gegeven overzicht kan worden afgeleid dat de organi-
satie en het beheer van alsmede de zeggenschap over bij de rampbestrijding
betrokken afzonderlijke diensten afdoende zijn geregeld. Ook valt de centra-
le positie op die de burgemeester in het geheel van de rampenbestrijding in-
neemt.

De bevoegdheden- en verantwoordelijkheidsstructuur vertoont echter op
een aantal punten nog aanwijsbare gebreken. In de eerste plaats is de coör-
dinatie tussen de verschillende diensten en organisaties bij de rampenbe-
strijding niet of niet adequaat geregeld. In de tweede plaats ontbreekt een
duidelijke bepaling, waarin de verantwoordelijkheid voor de rampbestrij-
ding en met name de coördinatie daarbij is neergelegd alsmede een bepa-
ling waarin wordt voorzien in de aanwijzing van een bestuursorgaan, dat het
opperbevel terzake heeft. Ten slotte ontbreekt in de huidige structuur de mo-
gelijkheid om op provinciaal en rijksniveau indien de rampbestrijding de
gemeentelijke belangen te boven gaat, coördinerend dan wel, volgens be-
paalde criteria, sturend op te treden.

§ 3. *Doelstelling van het ontwerp*

a. *Algemeen*

Met het voorgaande is de centrale doelstelling van dit wetsontwerp gege-
ven.

Het beoogt in de eerste plaats het opperbevel, d.w.z. de bevelvoering en
de coördinatie bij de rampbestrijding in handen te leggen van een éénhoof-
dig bestuursorgaan, n.l. de burgemeester. Daarmee wordt tevens benadrukt
dat de rampbestrijding, als vanouds, primair een aangelegenheid is van het
locale bestuur. In de tweede plaats heeft het wetsontwerp tot doel de Com-
missaris van de Koningin respectievelijk de Minister van Binnenlandse Zaken
in bepaalde omstandigheden de bevoegdheid te verlenen tot het geven van
aanwijzingen inzake het te voeren beleid. Bij het geven van die aanwijzingen
zal tevens rekening kunnen worden gehouden met de belangen van andere
bestuursorganen, aan wie bevoegdheden zijn toegekend die van betekenis
kunnen zijn voor de bestrijding van de desbetreffende ramp. Ook in deze ge-
vallen is gekozen voor éénhoofdige bestuursorganen waardoor de duidelijk-
heid en de doelmatigheid worden bevorderd en bovendien de politieke aan-
spreekbaarheid wordt vergemakkelijkt. Tevens is daarbij aangesloten op
hetgeen reeds op het terrein van de handhaving van de openbare orde tot de
taak van de Commissaris van de Koningin resp. de minister wordt gerekend
(zie bij voorbeeld artikel 51 van de huidige Politiewet en artikel 48 van het
ontwerp Politiewet).

Op het voetspoor van de Wet rampenplannen geeft het wetsontwerp
voorts regels over de voorbereiding van de rampenbestrijding, uitgaande
van de bevoegdhedenstructuur zoals die in het ontwerp is neergelegd. Uit
de adviezen op het concept-ontwerp Rampenwet is mij gebleken dat het
belangrijk is met nadruk de aandacht te vestigen op het feit, dat de kern van

het wetsontwerp is gelegen in het aanwijzen van voor de daadwerkelijke rampbestrijding verantwoordelijke bestuursorganen. Waar nodig wordt in het ontwerp die verantwoordelijkheid nader uitgewerkt door de voorbereiding op die bestrijding aan voorschriften zowel naar inhoud als naar procedure te onderwerpen. Deze memorie van toelichting heeft dan ook o.m. tot doel de samenhang tussen de in het wetsontwerp neergelegde bevoegdhedenstructuur en de daarop aansluitende regeling van de voorbereiding van de rampenbestrijding op zo duidelijk mogelijke wijze tot uitdrukking te brengen. Ook in het wetsontwerp zelf zijn ten opzichte van het gepubliceerde concept-ontwerp enige wijzigingen aangebracht, waardoor de hoofddoelstelling van het wetsontwerp wordt verduidelijkt. In verband daarmee wijs ik erop dat deze wijzigingen tot gevolg hebben dat de regeling inzake de voorbereiding van de rampenbestrijding zoals die in het ontwerp is neergelegd, op enkele punten afwijkt van de Wet rampenplannen.

Voorts zij er op gewezen dat ten opzichte van die wet en het concept-ontwerp Rampenwet enige wijzigingen van meer wetgevingstechnische aard zijn aangebracht. Voor het overige is de regeling van de voorbereiding op hoofdpunten overgenomen uit de Wet rampenplannen. Voor een nadere uiteenzetting verwijs ik naar de artikelsgewijze toelichting.

Naast deze hiervoor uiteengezette belangrijke doelstellingen van het wetsontwerp, namelijk het regelen van de bevoegdheden bij de rampbestrijding en de regeling inzake de voorbereiding daarop, wordt in het navolgende aandacht besteed aan de bijstandsregeling die in het wetsontwerp is opgenomen (zie hierna onder b.). Voorts ga ik in op twee onderwerpen, die strekking en reikwijdte van het ontwerp mede bepalen (zie hierna onder c. en d.).

b. Bijstandsverlening

Om een goede bestrijding van rampen mogelijk te maken zal het nodig zijn dat de burgemeester op tal van instanties een beroep kan doen. In de eerste plaats wijs ik op de voorzieningen, zoals die in de wetten met betrekking tot de organisatie van de brandweer, de politie en de hulpverleningsdiensten ter zake van de bijstandsverlening zijn neergelegd. In de tweede plaats zal het kunnen voorkomen, dat in bestuurlijk overleg los daarvan afspraken over het verlenen van bijstand tussen gemeenten onderling worden gemaakt. In de derde plaats biedt artikel 219 van de gemeentewet in bijzondere omstandigheden een basis voor het opleggen van verplichtingen aan in de gemeente werkzame functionarissen en organen van andere openbare lichamen.

In de vierde plaats zal behoefte bestaan aan de medewerking van particuliere organisaties en instellingen, waarvoor uiteraard tevoren de nodige afspraken zullen worden gemaakt. Ten slotte kunnen zich vanzelfsprekend ook situaties voordoen waarin het onmogelijk is door middel van vastgestelde procedures bijstand te verkrijgen. In die noodgevallen zal een rechtstreeks verzoek van de burgemeester uitkomst kunnen bieden. Daarmee kan echter niet worden volstaan. Er dient een wettelijk vastgelegde procedure te komen voor het inroepen en verkrijgen van bijstand van provinciale en rijksdiensten. Daarnaast zal de wet moeten voorzien in de mogelijkheid van aanvullende bijstand door militairen. Het wetsontwerp voorziet daarin en geeft daarvoor een procedure die coördinatie en afstemming op de verschillende bestuurlijke niveaus waarborgt.

c. Ramppreventie

Waar dit ontwerp o.a. ziet op de voorbereiding van de rampenbestrijding, zou licht de indruk gewekt kunnen worden dat buiten het kader van dit wetsontwerp geen aandacht zou bestaan voor de preventie van rampen. Dit is uiteraard geenszins het geval. Reeds lange tijd worden op het terrein van de preventie, d.i. het voorkomen van rampen of althans het verkleinen van de kans daarop, tal van (wettelijke) voorzieningen, variërend van brandbeveili-

gingsvoorschriften tot het stellen van eisen aan de productie in de chemische industrie, de verpakking en het vervoer daarvan getroffen. Deze voorzieningen, die voortdurend op hun actuele waarde worden gezien – ik wijs bij voorbeeld op de in voorbereiding zijnde wet vervoer gevaarlijke stoffen en op het ingediende wetsontwerp milieugevaarlijke stoffen¹⁸ –, zien echter niet op de voorbereiding en uitvoering van de bestrijding in het concrete geval.

d. *De betekenis van de definitie van het begrip «ramp»*

Een tweede onderwerp dat betrekking heeft op de doelstelling van het ontwerp, is het volgende. Men zou kunnen stellen dat het uitgangspunt dat de burgemeester een centrale positie behoort in te nemen bij de rampbestrijding, tot gevolg dient te hebben dat het dan ook volledig aan zijn inzicht behoort te worden overgelaten of er sprake is van een ramp en op welke wijze hij van zijn in de wet neergelegde bevoegdheden gebruik wenst te maken. Ik ben van oordeel dat deze – op zich zelf theoretisch juiste – benadering een te zware belasting zou vormen voor de verantwoordelijke bestuursorganen (dit uitgangspunt zou immers geleid op de in het ontwerp neergelegde bevoegdhedenstructuur ook consequenties hebben voor de positie van de Commissaris van de Koningin resp. de Minister van Binnenlandse Zaken) en van de gekozen organen. Dezelfde overweging geldt voor de bestuursorganen die zijn belast met de voorbereiding en vaststelling van de in de wet voorziene plannen. Ik ben dan ook van mening dat een zekere beperking van de toepassing van de in de wet neergelegde bevoegdheden en van de bepalingen, die zien op de voorbereiding van de rampenbestrijding, gewenst is. In het wetsontwerp is evenals in de Wet rampenplannen opnieuw gekozen voor het opnemen van een beperkende definitie van het begrip «ramp», hetgeen tot gevolg heeft, dat de verantwoordelijke bestuursorganen zich in ieder geval bij de toepassing van de wet hebben af te vragen – en voor het resultaat waarvan zij ook politiek verantwoordelijk zijn – of aan een tweetal voorwaarden is voldaan, te weten er moet sprake zijn van een (dreigende) gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de algemene veiligheid is ontstaan waarbij het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen in ernstige mate bedreigd worden én er moet sprake zijn van een te verwachten gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende discipline. Ik wijs er daarbij op dat deze in artikel 1 van het ontwerp opgenomen definitie niet ziet op die situaties waarin sprake is van ernstige verstoringen van de openbare orde of waarbij strafbare feiten worden gepleegd. De bevoegdheden die in dergelijke gevallen toekomen aan de burgemeester inzake de handhaving van de openbare orde en aan het openbaar ministerie ter zake van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, gelden derhalve onverkort. Bij de artikelsgewijze toelichting kom ik op de definitie, voor zover nodig, nog nader terug.

§ 4. *Hoofdlijnen van het ontwerp*

Op basis van de in paragraaf 3 van het algemeen doel van deze toelichting uiteengezette doelstelling van het wetsontwerp kunnen de hoofdlijnen ervan als volgt worden geschetst.

In *Hoofdstuk I* is een definitie van het begrip ramp opgenomen.

Hoofdstuk II geeft regels over de voorbereiding van de rampenbestrijding. Het opent met de algemene bepaling waarin burgemeester en wethouders worden belast met de voorbereiding van de rampenbestrijding in hun gemeente (artikel 2). Aldus wordt benadrukt dat de rampenbestrijding in de allereerste plaats een taak is van het lokale bestuur. Tegen de achtergrond van de taken die het college in het algemeen reeds vervult – in het bijzonder op grond van artikel 209 van de gemeentewet –, lijkt het gewenst deze algemene zorgplicht aan hen op te leggen en niet aan de burgemeester. Zij zullen uiteraard de hun opgedragen taak uitvoeren met inachtneming van bij of

¹⁸ Tweede Kamer, zitting 1980–1981, kamerstuk 16 800, nrs. 1–3.

krachtens de wet gegeven voorschriften. Zo wijs ik in dit verband op de Kernenergiewet en de daarop gebaseerde uitvoeringsmaatregelen, waaronder het hiervoor reeds genoemde Besluit ongevallen kerninstallaties. Op grond van dit besluit zijn o.a. alarmregelingen voor kernenergiecentrales tot stand gekomen. Burgemeester en wethouders zullen ervoor zorg moeten dragen dat bij de opstelling van plannen onder andere rekening wordt gehouden met voor kernenergiecentrales geldende regelingen. Naast deze algemene zorgplicht schrijft het ontwerp een drietal plannen voor:

- a. rampenplannen (artikelen 3–7)
- b. rampenbestrijdingsplannen (artikelen 8–10)
- c. provinciale coördinatieplannen (artikelen 11–12).

ad a. rampenplannen

Een rampenplan, dat ten minste éénmaal per vier jaar opnieuw moet worden vastgesteld, is te karakteriseren als een organisatie-overzicht en een waarschuwings- en afsprakenschema met betrekking tot het optreden in rampsituaties. In die kwaliteit is het een bijzonder hulpmiddel voor de burgemeester en degenen die met de rampbestrijding en de coördinatie daarbij zijn belast.

Anders dan bij door bestuursorganen te nemen maatregelen in concrete rampsituaties waarin snelle beslissingen noodzakelijk zijn, zijn bij maatregelen van voorbereidende aard bestuurlijk overleg en advies daarover alsmede de vaststelling daarvan door gekozen organen wenselijk en zeer wel mogelijk. Ik ben dan ook van oordeel dat de procedure van totstandkoming van het rampenplan, dat de basis vormt van de voor de locale gemeenschap zo belangrijke rampenbestrijding, zo open en democratisch mogelijk moet zijn. Burgemeester en wethouders dienen er ingevolge het wetsontwerp dan ook zorg voor te dragen dat overleg wordt gepleegd met diensten, instanties, organisaties alsmede individuele personen die naar hun oordeel bij de rampenbestrijding moeten worden betrokken (artikel 3, tweede lid).

Over de inhoud van het rampenplan – een op zich zelf onjuiste, maar inmiddels ingeburgerde term – merk ik het volgende op. Nu het zwaartepunt van de rampenbestrijding bij de gemeente ligt, is het belangrijk dat zij over een hulpmiddel beschikt, waarin de meest belangrijke gegevens zijn opgeslagen (zie de opsomming in artikel 4). Een verantwoorde voorbereiding van de rampenbestrijding kan immers slechts plaatsvinden indien inzicht bestaat in de risico's die de gemeente kunnen bedreigen; indien inzicht bestaat in de mate waarin welke functionarissen welke taken kunnen en moeten vervullen alsmede in hoeverre gebruik gemaakt kan worden van organisaties, diensten, instanties, bedrijven en andere instellingen of personen. De voorbereiding van een rampenplan biedt derhalve de verantwoordelijke bestuurders de mogelijkheid zich op al dergelijke facetten te bezinnen. Gelet op de inhoud van het rampenplan en de in het ontwerp neergelegde bevoegdheden van de Commissaris van de Koningin (*hoofdstuk III*) is het gewenst, dat deze de beschikking heeft over de in zijn provincie vastgestelde rampenplannen (artikel 6). Hoewel ingevolge artikel 4, tweede lid van het ontwerp de gemeenten ervoor zorg dienen te dragen dat de afstemming op plannen, vastgesteld voor het gebied van aangrenzende gemeenten is gewaarborgd, is het gewenst met het oog op een zo doeltreffend mogelijke rampbestrijding in de provincie het toezicht op de inhoud en de effectiviteit van het rampenplan in handen van het provinciaal bestuur te leggen. Daarmee wordt aangesloten op de rol die provinciale bestuursorganen in tal van (toekomstige) wettelijke regelingen vervullen ten aanzien van taken die raakvlakken hebben met het geheel van de rampenbestrijding. Het wetsontwerp geeft gedeputeerde staten dan ook de bevoegdheid het gemeentebestuur binnen een door hen te bepalen termijn uit te nodigen een rampenplan vast te stellen indien dat bestuur naar hun oordeel niet aan de verplichting, bedoeld in artikel 3 van het ontwerp, voldoet (artikel 7, eerste lid).

Voorts kunnen gedeputeerde staten gemeentebesturen tot het wijzigen van een vastgesteld rampenplan uitnodigen, indien dit naar hun oordeel niet voldoet aan eisen bij of krachtens de wet gesteld (artikel 7, tweede lid). In overeenstemming met moderne eisen, die aan de bestuurspraktijk mogen worden gesteld, dienen gedeputeerde staten, alvorens van hun bevoegdheden gebruik te maken, overleg met het betrokken gemeentebestuur te plegen (artikel 7, derde lid). Het vierde lid van dit artikel ten slotte voorziet erin dat, indien het gemeentebestuur geen gevolg geeft aan een uitnodiging van het college van gedeputeerde staten, dit college zelf op kosten van de gemeente tot vaststelling onderscheidenlijk wijziging van het desbetreffende plan kan overgaan.

ad b. rampbestrijdingsplannen

De burgemeester is verplicht voor elke ramp waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn, rampbestrijdingsplannen vast te stellen (artikel 8, eerste lid). Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, dient hij een plan opnieuw vast te stellen (artikel 8, tweede lid). Het plan wordt aan de Commissaris van de Koningin gezonden (artikel 8, derde lid). Een dergelijk plan is een draaiboek met concrete bestrijdingsmaatregelen, waarbij uiteraard de coördinatie tussen de verschillende diensten voorop staat. In dit verband kan een vergelijking worden gemaakt met soortgelijke draaiboeken (aanvalsplannen) zoals die reeds enige tijd functioneren bij politie, brandweer en hulpverleningsdiensten. Het ligt in de aard van de zaak besloten dat slechts voor een beperkt aantal voorzienbare gebeurtenissen dergelijke plannen kunnen worden vastgesteld. Het zal dan vrijwel in de meeste gevallen gaan om een plan met betrekking tot een bepaald gevaarzettend object. Rampbestrijdingsplannen hebben betrekking op concrete rampsituaties. In dergelijke situaties kan er voor de Commissaris van de Koningin aanleiding zijn om gebruik te maken van de bevoegdheden, hem toegekend in *hoofdstuk III* van de wet. Om die reden is het gewenst dat juist deze functionaris invloed kan uitoefenen op voorbereidende maatregelen ter zake van rampsituaties waarin zijn bevoegdheden aan de orde kunnen komen.

In de artikelen 9 en 10 van het wetsontwerp zijn dan ook aan de Commissaris van de Koningin een aantal bevoegdheden toegekend. Artikel 9, eerste lid, bepaalt dat hij een burgemeester, na overleg met hem, de verplichting kan opleggen een rampbestrijdingsplan vast te stellen. Hij kan daarbij een termijn stellen, waarbinnen het plan moet zijn vastgesteld. Het tweede lid van dit artikel bepaalt voorts dat de Commissaris van de Koningin de burgemeester, na overleg met hem, de verplichting kan opleggen wijzigingen aan te brengen in een reeds vastgesteld plan, waarbij hij eveneens een termijn kan stellen. Het derde lid beoogt recht te doen aan de positie van de burgemeester in dergelijke gevallen, nl. door te bepalen dat de Commissaris van de Koningin binnen zes maanden na de datum waarop het desbetreffende plan hem is toegezonden, de burgemeester moet mededelen of hij van deze bevoegdheid gebruik zal maken. De rechtszekerheid van de burgemeester wordt daarmee gediend. In artikel 10 van het ontwerp ten slotte is een regeling getroffen voor die gevallen waarin zich een voorzienbare ramp kan voordoen in aan elkaar grenzende gemeenten in één of meer provincies.

In een dergelijk geval kan de Commissaris van de Koningin de desbetreffende burgemeesters de verplichting opleggen na onderling overleg, ieder voor zijn gemeente, een rampbestrijdingsplan vast te stellen, uiteraard voor zover de betrokken burgemeesters daarin niet reeds zelf hebben voorzien. Eenzelfde bevoegdheid heeft de Minister van Binnenlandse Zaken, indien de betrokken gemeenten in verschillende provincies zijn gelegen.

ad c. provinciaal coördinatieplan

Reeds enkele malen in deze memorie is gewezen op de bijzondere positie die de Commissaris van de Koningin in dit ontwerp inneemt. In de *hoofd-*

stukken III en IV van het ontwerp zijn hem belangrijke bevoegdheden toegekend. Met het oog daarop is het gewenst dat reeds de nodige voorbereidende maatregelen zijn getroffen; met andere woorden, indien de Commissaris van de Koningin op grond van de criteria, genoemd in artikel 14, aanleiding ziet coördinerend en, waar nodig, sturend op te treden ter zake van de rampbestrijding, dient hij als verantwoordelijk bestuursorgaan in ieder geval de beschikking te hebben over gegevens, als bedoeld in artikel 11. Met het coördinatieplan als hulpmiddel zal het gewenste optreden snel en effectief op gang kunnen worden gebracht. In het begin van deze paragraaf heb ik uiteengezet, dat vaststelling door gekozen organen van voorbereidende maatregelen die van belang zijn voor de gemeenschap, wenselijk en mogelijk is. Dit uitgangspunt dat ik van wezenlijk belang acht, heeft ertoe geleid dat de vaststelling van het coördinatieplan in handen wordt gelegd van provinciale staten. Aldus wordt bereikt dat zowel op het gemeentelijk als op het provinciale niveau voorbereidende maatregelen door gekozen organen worden vastgesteld. Een door provinciale staten vastgesteld coördinatieplan dient te worden toegezonden aan de burgemeesters in de provincies en aan de Minister van Binnenlandse Zaken (artikel 11, tweede lid). Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, doch ten minste éénmaal per vier jaar dienen provinciale staten het plan opnieuw vast te stellen (artikel 12).

Voor een goed begrip wil ik er tot slot op wijzen dat de in dit hoofdstuk geregelde plannen uiteraard moeten worden gezien in samenhang met en in aanvulling op plannen, welke in de praktijk al dan niet ingevolge wettelijke voorschriften worden opgesteld. Ik denk hierbij bij voorbeeld aan de bestrijdingsplannen gevaarlijke stoffen. Het zal derhalve een taak zijn voor met name burgemeester en wethouders en de Commissaris van de Koningin tot onderlinge afstemming van voorbereidende maatregelen te komen.

Hoofdstuk III is te beschouwen als de kern van het ontwerp. De centrale positie van de burgemeester wordt in het ontwerp benadrukt en uitgebouwd. Hij is belast met het opperbevel bij de rampbestrijding en bij het treffen van maatregelen in geval van ernstige vrees voor het ontstaan van een ramp (artikel 13). Tevens wordt uitdrukkelijk bepaald, dat degenen die aan de rampbestrijding deelnemen onder zijn bevel staan. Deze bepaling die is te beschouwen als een nadere invulling van de bevoegdheid van de burgemeester ingevolge artikel 219 van de gemeentewet, beoogt de bestuurlijke bevoegdheid van de burgemeester buiten twijfel te stellen. Zulks betekent dat de burgemeester enerzijds aan de gemeenteraad verantwoording verschuldigd zal zijn voor de totale aanpak van de rampbestrijding door diensten en organisaties, anderzijds dat allen die aan de bestrijding deelnemen, zich uiteindelijk naar zijn bevelen hebben te gedragen.

Met de term «opperbevel» worden twee noties aangeduid die in onderling verband van groot belang zijn voor de gecoördineerde rampbestrijding. Enerzijds geldt zij de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid, anderzijds heeft zij betrekking op de zeggenschap over ieder die aan de bestrijding deelneemt, zulks in het bijzonder met het oog op een goede coördinatie. Het gaat daarbij dan vooral om de bevelvoering en de coördinatie in algemene, niet technische zin, dat wil zeggen met name om het stellen van prioriteiten in de bestrijding. Door het leggen van het opperbevel in handen van de burgemeester wordt tevens bereikt, dat hij in staat gesteld wordt met andere bestuursorganen en particuliere organisaties vooraf de nodige regelingen inzake coördinatie en bijstand te treffen.

Voor wat betreft de relatie tussen vastgestelde plannen en de in dit hoofdstuk neergelegde algemene bevoegdheid van de burgemeester zij nog het volgende opgemerkt. Bij de vaststelling van de in de wet voorziene plannen zal uiteraard de bevoegdhedenstructuur van de artikelen 13–15 een vast gegeven zijn. Deze bevoegdheden kunnen door de plannen niet worden ingeperkt. Een strikte koppeling tussen het plan en de bevoegdheid van de burgemeester is derhalve onnodig en ongewenst. Het is juist van groot belang, dat de burgemeester die uiteraard bij de totstandkoming van het rampen-

plan is betrokken, zo flexibel mogelijk kan reageren op de gebeurtenissen in het concrete geval. Die flexibiliteit is nu eenmaal noodzakelijk met het oog op het grote aantal, dikwijls geheel verschillende, mogelijkheden dat zich kan voordoen. En – het zij herhaald – voor zijn handelen in deze blijft hij ten volle politiek verantwoordelijk.

Het tweede lid bepaalt uitdrukkelijk dat degene die de leiding over de brandweer heeft, tevens is belast met de operationele leiding ter plaatse. Dit betekent dat een brandweerfunctionaris onder verantwoordelijkheid van de burgemeester belast is met het geven van leiding aan het totaal van de rampbestrijding en derhalve in het bijzonder zorg zal dragen voor de coördinatie tussen de verschillende op de plaats van de ramp optredende diensten, rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheid van die diensten. Aanwijzing van een brandweerfunctionaris ligt in de rede, nu al in de Nota Hulpverlening bij ongevallen en rampen 1975 de brandweer is aangewezen als kern van de hulpverlening. Regeling bij wet heeft het voordeel dat daarmee reeds bij de voorbereiding van de rampbestrijding rekening kan worden gehouden en de brandweer met het oog daarop de nodige maatregelen vooraf ter afstemming en coördinatie kan treffen.

De artikelen 14 en 15 van het ontwerp hebben betrekking op de bevoegdheden van de Commissaris van de Koningin resp. de Minister van Binnenlandse Zaken om aanwijzingen inzake het te voeren beleid te geven. Op de wenselijkheid van deze bevoegdheden is in het voorgaande reeds ingegaan. Ik wijs er op dat het niet de bedoeling is dat de provinciale c.q. de centrale overheid zelf rechtstreeks op grond van concrete, in de wet verankerde bevoegdheden de rampbestrijding ter hand neemt. De verantwoordelijkheid van het hogere bestuursorgaan dient alleen tot uitdrukking te komen, in zoverre dat orgaan de doelstellingen van het door de lagere organen te voeren beleid beslissend moet kunnen beïnvloeden. Zo moet de mogelijkheid worden geschapen, indien het algemeen belang zulks dringend eist, dat bij voorbeeld de centrale overheid prioriteiten in de bestrijding bepaalt, terwijl het aan de lagere bestuursorganen kan worden overgelaten hoe op de grondslag van die aanwijzing in concreto moet worden gehandeld.

In het licht van deze uitgangspunten moet de in de artikelen 14 en 15 gekozen terminologie worden verstaan. Deze artikelen geven de provinciale c.q. de centrale overheid voldoende mogelijkheden het beleid van de lagere overheden in algemene zin te sturen, terwijl de Commissaris van de Koningin resp. de burgemeester zelf als provinciaal resp. gemeentelijk orgaan verantwoordelijk blijven voor de wijze waarop op de grondslag van de gegeven aanwijzingen de bestrijding daadwerkelijk ter hand wordt genomen en met name ook voor de wijze waarop zij de hun ter beschikking staande bevoegdheden hebben gehanteerd (bij voorbeeld artikel 219 van de gemeentewet).

In artikel 14 is de bevoegdheid van de Commissaris van de Koningin nader uitgewerkt. Zijn bevoegdheid is gebonden aan het criterium «meer dan plaatselijke betekenis», op grond waarvan zowel aanwijzingen kunnen worden gegeven, indien bij een plaatselijke ramp naar het oordeel van de Commissaris van de Koningin bovengemeentelijke belangen in het geding zijn, als in gevallen waarin zich een ramp voordoet, die zich uitstrekt over het gebied van meer dan één gemeente. Voor aanwijzingen van de Commissaris van de Koningin zal in het bijzonder aanleiding kunnen zijn bij gecompliceerde rampsituaties waarbij de bevoegdheden van andere bestuursorganen dan de burgemeester en van ambtenaren in dienst van andere openbare lichamen dan de gemeente in het geding zijn.

Overleg op provinciaal niveau onder leiding van de Commissaris van de Koningin zal een op elkaar afgestemde uitoefening van de onderscheidene bevoegdheden kunnen bevorderen. De krachtens artikel 14 te geven aanwijzingen van de Commissaris van de Koningin aan de burgemeesters wie het aangaat, zullen ook betrekking kunnen hebben op de wijze waarop deze laatsten bij de uitoefening van hun opperbevelsbevoegdheid op het terrein van de rampbestrijding rekening hebben te houden met de inzichten van andere functionarissen die hun bevoegdheden uitoefenen binnen het kader

van andere wettelijke regelingen. De Commissaris van de Koningin kan tevens in de operationele leiding voorzien (artikel 14, tweede lid). Bij zijn taak doet hij zich bijstaan door een door hem samengestelde provinciale rampenstaf. Hiervan kan bij voorbeeld ook deel uit maken de districtsinspecteur voor het brandweerwezen.

De voorgestelde regeling heeft het onmiskenbare voordeel dat in de gevallen als waarop hiervoor wordt gedoeld, een éénhoofdig bestuursorgaan beschikbaar is dat in dergelijke moeilijke omstandigheden met gezag en de nodige afstand kan oordelen. Ook in wettelijke regelingen die raakvlakken met de rampbestrijding hebben, zijn aan de Commissaris van de Koningin soortgelijke bevoegdheden toegekend (vgl. bij voorbeeld de Wet op de Luchtverontreiniging en artikel 51 van de Politiewet, alsmede artikel 48 van het ontwerp-Politiewet). Wellicht ten overvloede wijs ik er op dat deze bevoegdheid niet in verband mag worden gebracht met de toekomstige functie die de Commissaris van de Koningin gaat vervullen ter zake van het beheer over politie en brandweer.

In artikel 15 is de medeverantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken voor de rampbestrijding tot uitdrukking gebracht. Als criterium voor het geven van aanwijzingen geldt, dat het algemeen belang zulks dringend moet eisen. Hier zal gedacht moeten worden aan zwaarwegende economische en sociale belangen, die prioriteitenstelling op landelijk niveau vergen, alsmede aan belangen, ontleend aan de noodzaak het beschikbare potentieel zo doelmatig en doeltreffend mogelijk in te zetten. Het spreekt vanzelf dat de Minister van Binnenlandse Zaken voor zijn beleid – dat hij uiteraard indien nodig na overleg met zijn betrokken ambtgenoten zal vaststellen – verantwoording verschuldigd is aan de Staten-Generaal.

Hoofdstuk IV van het ontwerp regelt de bijstandsverlening.

De regeling is aldus opgezet dat de coördinatie van de bijstandsverlening op alle bestuurlijke niveaus verzekerd is. Om die reden vervullen de Commissaris van de Koningin en de Minister van Binnenlandse Zaken een centrale rol. Er mag van worden uitgegaan dat zodanige – in de diverse plannen neergelegde – voorbereidingen worden getroffen, dat in het concrete geval snel en adequaat volgens de vastgestelde procedures kan worden gehandeld.

Artikel 17 voorziet in de mogelijkheid dat de burgemeester bijstand van provinciale diensten verkrijgt. Ten denken ware hierbij aan specialisten op het terrein van het milieu, of ambtenaren van de provinciale waterstaat, e.d. Tevens is voorzien in een regeling van de bijstand van provinciale diensten uit andere provincies (artikel 18). Indien het plaatselijke en provinciale potentieel toch ontoereikend is, kan op grond van artikel 19 tevens om bijstand van rijksdiensten worden verzocht. In alle gevallen biedt het stelsel de mogelijkheid dat de bijstand om dringende redenen geweigerd wordt. Het kan immers zo zijn, dat medewerking van een dienst gewordt gevraagd die reeds elders zeer dringende werkzaamheden moet verrichten of dat het gaat om werkzaamheden die van het betrokken personeel in redelijkheid niet kunnen worden geleverd in het kader van hun dienstbetrekking dan wel waarvoor het betrokken materieel niet geschikt is.

Ten slotte bevat dit hoofdstuk een regeling voor aanvullende militaire bijstand. Ook al is er een voorschrift van de Minister van Defensie¹⁹ ter zake, toch acht ik het gewenst in deze algemene regeling een wettelijk kader daarvoor te scheppen.

In bijzondere gevallen kan de Commissaris van de Koningin een verzoek om bijstand richten tot de Minister van Binnenlandse Zaken die zich tot zijn ambtgenoot van Defensie wendt (artikel 20, eerste lid). In zeer spoedeisende gevallen kan de burgemeester ook rechtstreeks een bijstandsverzoek indienen (artikel 20, tweede lid).

Volledigheidshalve wijs ik er nog op dat de wettelijke regelingen die het beheer van en het gezag over de afzonderlijke diensten regelen, eigen – op de in deze wet neergelegde aansluitende – bijstandsregelingen kennen voor wat betreft de in die wetten neergelegde taken. Allen die bijstand verlenen en aan de bestrijding deelnemen – het zij herhaald – staan onder bevel van de burgemeester (artikel 13).

¹⁹ Voorschrift militaire bijstand Nederland, (Beschikking van de Minister van Defensie van 18 oktober 1967).

Het ontwerp wordt afgesloten met een algemene bepaling inzake de geheimhouding van vertrouwelijke gegevens en met bepalingen die betrekking hebben op de inwerkingtreding van de wet en de daartoe noodzakelijke overgangsbepalingen (*hoofdstuk V*).

Als afsluiting van deze paragraaf over de hoofdlijnen van het wetsontwerp wil ik tenslotte nog ingaan op de eventuele financiële consequenties die zijn verbonden aan de inwerkingtreding van deze wet. Ik ben mij ervan bewust, dat de taken die dit ontwerp oplegt aan de provinciale en de gemeentelijke overheid in sommige gevallen kosten met zich mee zullen brengen. Bestudering van dit vraagstuk heeft echter tot de conclusie geleid, dat gegeven de beperkte financieringsmogelijkheden van de rijksoverheid en in aanmerking genomen het feit dat tal van gemeenten en provincies zich al gedurende een langere periode met deze taken bezighouden, de eventuele geringe extra kosten dienen te worden opgevangen binnen de algemene uitkeringen uit het gemeente- resp. het provinciefonds. Daarbij teken ik aan dat het in het algemeen zo zal zijn, dat die ambtenaren van de gemeenten die reeds met taken op het gebied van de rampbestrijding belast zijn, ook de taken die uit dit ontwerp voortvloeien, zullen vervullen, zo zij die niet reeds voor als na de inwerkingtreding van de Wet rampenplannen uitvoerden.

Het vorenstaande heeft uiteraard geen betrekking op kosten die voortvloeien uit plaatsgehad hebbende rampen en de bestrijding daarvan. Het zal hier in sommige gevallen om omvangrijke kosten voor de desbetreffende gemeenten gaan. Aangezien de omvang daarvan te zeer afhankelijk is van de bijzondere omstandigheden in het concrete geval, lijkt het gewenst in dergelijke gevallen in bestuurlijk overleg tot een goede oplossing voor alle betrokkenen te komen, zoals dat ook reeds in het verleden mogelijk is gebleken.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In het algemeen deel van deze toelichting is reeds aangegeven welke motieven ten grondslag liggen aan het opnemen van een omschrijving van het begrip «ramp». Ter verduidelijking van de doelstelling van de definitie, is deze ten opzichte van het concept-ontwerp Rampenwet op een tweetal punten aangescherpt. In de eerste plaats sluit de toevoeging «in ernstige mate» beter aan op hetgeen in het spraakgebruik onder ramp wordt begrepen. In de tweede plaats beoogt de zinsnede «bedreigd worden» tot uitdrukking te brengen dat er sprake moet zijn van gebeurtenissen die van buitenaf het leven en de gezondheid dan wel grote materiële belangen bedreigen. In het concrete geval dient bovendien sprake te zijn van een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende discipline. Het zal geen betoog behoeven, dat dit van geval tot geval en van gemeente tot gemeente kan verschillen.

De aard van de gebeurtenis en de daarbij benodigde samenwerking tussen meer dan één dienst in de betrokken gemeente zullen van invloed zijn op de vraag of daadwerkelijke, meer dan routinematige, coördinatie vereist is. Pas dan kan worden gesproken van een ramp in de zin van deze wet. Het in deze definitie gebruikte begrip coördinatie heeft derhalve geen betrekking op de dagelijkse samenwerking tussen brandweer, politie en overige hulpverleningsdiensten, maar op gebeurtenissen op grote schaal, die vragen om bestuurlijke coördinatie van de burgemeester, bijgestaan door zijn gemeentelijke rampenstaf, en om operationele coördinatie en bevelvoering door degene die met de operationele leiding wordt belast, omdat naast de gebruikelijke diensten andere overheidsorganisaties bij de rampenbestrijding zijn betrokken of omdat de schaal van de inzet de gebruikelijke samenwerking te boven gaat.

Artikel 2

Dit artikel legt de algemene zorg voor de voorbereiding van de rampenbestrijding in handen van het college van burgemeester en wethouders, uiteraard indien en voor zover deze en andere wetten geen bijzondere regelingen daaromtrent geven.

Die zorg heeft uiteraard vooral betrekking op de voorbereiding van de vaststelling van rampenplannen. Voor het overige geeft het artikel nog uitdrukkelijk aan welke werkzaamheden burgemeester en wethouders tot hun taak dienen te rekenen. Het betreft hier in de eerste plaats de zorg voor het houden van oefeningen. Degenen die bij een zich voordoende ramp deel uit zullen maken van de gemeentelijke rampenstaf, zullen zich door regelmatig te oefenen op hun taak moeten voorbereiden, al dan niet samen met andere diensten en organisaties. Tevens is het gewenst dat met particuliere organisaties goede afspraken worden gemaakt over mogelijke gespecialiseerde bijstand van die organisaties. Zo zijn zogenaamde «waakvlamovereenkomsten» met particuliere ondernemers denkbaar. Dit zijn overeenkomsten, waarbij de ondernemer zich tegen een jaarlijkse vergoeding verbindt om bij een ramp terstond bepaald materieel en personeel ter beschikking te stellen. Van al deze afspraken zal melding kunnen worden gemaakt in het rampenplan en/of in een rampenbestrijdingsplan.

Artikel 3

In aansluiting op de in het algemeen deel uiteengezette uitgangspunten is de gemeenteraad belast met de vaststelling van het rampenplan. Ten einde te bereiken, dat elke nieuw gekozen gemeenteraad zich over het rampenplan kan uitspreken, is bepaald dat in ieder geval éénmaal per vier jaren het rampenplan volgens de in de wet neergelegde procedure opnieuw moet worden vastgesteld. Ook zullen gewijzigde omstandigheden uiteraard aanleiding zijn tot het opnieuw vaststellen van het plan. Het tweede lid schrijft overleg voor, dit om te bereiken dat bij de totstandkoming van het plan rekening wordt gehouden met de inzichten en wensen die bij alle betrokkenen bestaan. Uiteraard moet hierbij voornamelijk worden gedacht aan diensten van gemeenten, territoriale en functionele openbare lichamen, provincie en de rijksoverheid (o.a. de betrokken inspecteurs van het Staatstoezicht op de volksgezondheid en het districtshoofd van de Arbeidsinspectie).

Ook komen voor overleg in aanmerking organisaties en particuliere ondernemingen, hetzij vanwege het risico dat zij opleveren hetzij vanwege het materieel of het personeel dat zij ter beschikking kunnen stellen. Een verplichting om aan het overleg deel te nemen geeft dit artikel niet. Zulks lijkt ook niet nodig, gezien het belang dat een ieder heeft bij een deugdelijke voorbereiding van de rampenbestrijding. Overigens betekent dit ook, dat de militaire autoriteiten niet gehouden zijn gegevens te verstrekken waarvan de geheimhouding in het belang van de veiligheid van de staat of van de nakoming van internationale verplichtingen geboden is.

De essentie van het derde lid is dat de raad de grenzen vaststelt waarbinnen het college het plan dient uit te werken dan wel tot wijzigen bevoegd is. Afhankelijk van factoren als de grootte van de gemeente en de mate van gecompliceerdheid van het rampenplan zullen hier de grenzen worden getrokken. Als voorbeeld kan genoemd worden de mogelijkheid, dat de raad het college van burgemeester en wethouders machtigt om, na overleg met de betrokken bedrijven, een afzonderlijke in het plan op te nemen lijst van takel- en bergingsbedrijven in de gemeente en de directe omgeving op te stellen.

Artikel 4

Een rampenplan is een organisatieplan, waarin in algemene zin is aangegeven, welke maatregelen bij een ramp of in geval van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan moeten worden genomen ten einde de organisatie van de bestrijding effectief en snel op gang te laten komen.

Het dient in ieder geval een overzicht te bevatten van diensten, instanties, organisaties en individuele personen, die bij de rampenbestrijding kunnen worden betrokken. Voorts dient het plan een schema te bevatten dat betrekking heeft op de leiding over en de gecoördineerde inzet van diensten (o.a. opzet, inrichting en werkwijze van de gemeentelijke rampenstaf). Ten slotte dient het plan een overzicht te geven van een aantal voorbereide maatregelen, die ter aanvulling en ondersteuning op de bestrijding dienen te worden genomen.

Deze hoofdelementen zijn terug te vinden in de opsomming in dit artikel, terwijl in het derde lid de mogelijkheid wordt gegeven bij ministeriële verordening nadere regels te geven over de in het eerste lid genoemde onderwerpen zo dit nodig mocht blijken. Te denken ware dan aan bij voorbeeld het omschrijven van bepaalde begrippen en procedures uit een oogpunt van het bevorderen van uniformiteit. Ik vestig er de nadruk op dat het de gemeenten vrijstaat aan deze opsomming voor hun situatie specifieke elementen toe te voegen. Indien zou blijken dat de in dit artikel gegeven opsomming uit een oogpunt van doeltreffendheid of uniformiteit dient te worden aangevuld, dan kan daarin uiteraard door wetswijziging worden tegemoet gekomen.

Het tweede lid van dit artikel draagt de gemeenten op ervoor te zorgen dat de afstemming op plannen vastgesteld voor het gebied van aangrenzende gemeenten is gewaarborgd. Deze bepaling moet in samenhang worden gezien met de regeling, neergelegd in artikel 7.

Artikel 5

Dit artikel voorziet in terinzagelegging van het rampenplan zodat een ieder ervan kennis kan nemen. Alhoewel de Wet openbaarheid van bestuur in artikel 2 de plicht tot actieve openbaarmaking van in documenten neergelegde informatie vooropstelt, verplicht dit artikel het gemeentebestuur nadrukkelijk om het rampenplan voor een ieder ter inzage te leggen. Overigens zal het kunnen voorkomen, dat men voor een doelmatige voorbereiding van de rampenbestrijding beschikt over vertrouwelijke gegevens, bij voorbeeld van bedrijven. Een oplossing kan dan worden gevonden door slechts een voor actieve openbaarmaking geschikte samenvatting van deze gegevens te overleggen in het ter inzage gelegde plan. Voor wat betreft de passieve openbaarmaking – het op grond van artikel 1 van de Wet openbaarheid van bestuur beslissen op een *verzoek* om gegevens uit of samenhangend met het rampenplan – geldt, dat de Wet openbaarheid van bestuur en met name de daarin voorziene uitzonderingsbepalingen onverkort van toepassing zijn.

Artikel 6

De Commissaris van de Koningin dient als bestuursorgaan dat ingevolge hoofdstuk III bevoegdheden is toegekend, de beschikking te hebben over het rampenplan. Om die reden bepaalt dit artikel dat hem ter kennisneming het rampenplan moet worden toegezonden. Omdat gedeputeerde staten moeten kunnen beoordelen of er aanleiding is gebruik te maken van hun bevoegdheden, bedoeld in artikel 7, is eveneens bepaald dat het rampenplan evenals de wijzigingen en uitwerkingen daarvan hun moeten worden toegezonden.

Artikel 7

In paragraaf 4 van deze memorie is reeds ingegaan op de wenselijkheid van het provinciaal toezicht. De regeling stemt in hoofdlijnen overeen met die welke in de Wet rampenplannen is neergelegd. In de eerste plaats kunnen gedeputeerde staten het gemeentebestuur uitnodigen een rampenplan vast te stellen indien bijvoorbeeld de gemeenteraad daartoe niet zelf overgaat dan wel indien de raad niet voldoet aan de verplichting tot periodieke herziening. Ook kan het college het gemeentebestuur uitnodigen tot hernieuwde

vaststelling van het rampenplan, indien naar hun oordeel gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven. Ingevolge het tweede lid van dit artikel kunnen gedeputeerde staten toetsen of het rampenplan – wijzigingen en uitwerkingen daaronder begrepen – voldoet aan eisen bij of krachtens de wet gesteld. In het bijzonder zullen zij kunnen beoordelen of in het rampenplan de afstemming op plannen, vastgesteld voor het gebied van aangrenzende gemeenten, is gewaarborgd. In dat kader kunnen zij eveneens toetsen of de samenhang tussen een plan van een gemeente in hun eigen provincie en dat van een aangrenzende gemeente die in een andere provincie is gelegen, voldoende gewaarborgd is.

Nieuw is de bepaling dat gedeputeerde staten, alvorens tot een uitnodiging over te gaan, overleg moeten plegen met het (de) betrokken gemeentebe-stuur(besturen).

Artikel 8

Een rampbestrijdingsplan is het geheel van maatregelen die in onderling verband dienen te worden genomen, indien zich een ramp voltrekt, waarvan plaats, aard en gevolgen voorzienbaar zijn.

Het is een draaiboek van concrete rampbestrijdingsactiviteiten. Juist omdat het hier gaat om concrete activiteiten die onder verantwoordelijkheid van de burgemeester (zie artikel 13) zullen plaatsvinden, ligt het voor de hand te bepalen dat de burgemeester – uiteraard op basis van het rampenplan – dergelijke plannen vaststelt.

Met name in gebieden, waar vele gevaaropleverende objecten in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen (vgl. het Rijnmondgebied), zal het gewenst zijn voor een groep van objecten rampbestrijdingsplannen vast te stellen.

Vastgestelde rampbestrijdingsplannen zijn niet openbaar. Deze bepaling is om de volgende redenen uitdrukkelijk opgenomen. Het karakter van een rampbestrijdingsplan brengt met zich mee, dat daarin veel meer dan in een rampenplan gegevens voorkomen die niet in de openbaarheid behoren te worden gebracht. Indien in dit ontwerp op dit stuk geen enkele regeling zou worden getroffen, zou dit tot gevolg hebben dat op de voet van het bepaalde in de Wet openbaarheid van bestuur en met inachtneming van de in die wet neergelegde uitzonderingsgronden gemeentebesturen zich geroepen zouden voelen veelal sterk verbrokkelde en onvolledige plannen openbaar te maken. Ik acht dit ongewenst, nu in dergelijke gevallen een doeltreffende rampbestrijding ernstig in gevaar zou kunnen komen. Daarbij dient men te bedenken, dat een efficiënt rampbestrijdingsplan niet tot stand kan komen, wanneer bv. daarin geen – soms zeer kwetsbare – bedrijfsgegevens kunnen worden opgenomen. Deze bedrijven moeten er onvoorwaardelijk op kunnen vertrouwen dat deze gegevens uitsluitend met het oog op de rampbestrijding worden gehanteerd. Derhalve is om de doeltreffendheid van het rampbestrijdingsplan veilig te stellen gekozen voor opneming van deze bepaling die in dit opzicht een bijzonder regime vestigt ten opzichte van de Wet openbaarheid van bestuur.

Bij het vaststellen van rampbestrijdingsplannen zal de burgemeester uiteraard rekening houden met plannen die in het kader van de uitvoering van bijzondere wetten voor bepaalde rampsituaties zijn of worden opgesteld. Een goede afstemming is daarbij uiteraard noodzakelijk. Te denken ware daarbij aan plannen die betrekking hebben op vliegtuigongevallen op of nabij luchtvaartterreinen en op rampsituaties die zich kunnen voordoen op of nabij de grote (vaar)wegen alsmede op situaties bij watersnood.

Voor de op- en vaststelling door de burgemeester van rampbestrijdingsplannen voor industriële objecten is tevens de regeling in de Veiligheidswet 1934 – in de toekomst de Arbeidsomstandighedenwet – inzake het arbeidsveiligheidsrapport en het bedrijfsnoodplan van belang. Op grond van genoemde regeling, welke zich primair richt op de bescherming van de werknemers, kan aan hoofden van bepaalde bedrijven of inrichtingen de verplichting worden opgelegd een arbeidsveiligheidsrapport op te stellen.

De aanwijzing van deze bedrijven zal bij algemene maatregel van bestuur geschieden. Daarnaast kan door het betrokken Districtshoofd van de Arbeidsinspectie op grond van deze regeling ten aanzien van die aangewezen bedrijven of inrichtingen, indien gevaar voor een bedrijfsramp niet is uitgesloten, een bedrijfsnoodplan worden verlangd.

De burgemeester zal bij de opstelling van rampbestrijdingsplannen gebruik kunnen maken van de gegevens uit het arbeidsveiligheidsrapport en het bedrijfsnoodplan. Tevens zal hij een goede afstemming van het rampbestrijdingsplan op het bedrijfsnoodplan dienen te bevorderen. Bij de opstelling van een rampbestrijdingsplan voor een industrieel object waarvoor reeds een bedrijfsnoodplan aanwezig is, zal hij ter bevordering van deze afstemming dan ook overleg plegen met het hoofd van het bedrijf of de inrichting. Indien dit overleg zou moeten leiden tot wijziging van het bedrijfsnoodplan, dient hij tevens overleg te plegen met het betrokken Districtshoofd van de Arbeidsinspectie.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt ten slotte, dat het rampbestrijdingsplan opnieuw moet worden vastgesteld, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Artikel 9

Dit artikel is reeds aan de orde gesteld in het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 10

Deze regeling heeft betrekking op die gevallen waarin een gevaarzettend bedrijf zich op de grens van meer dan één gemeente onderscheidenlijk meer dan één provincie bevindt. Overigens mag ervan worden uitgegaan dat in dergelijke gevallen van deze bevoegdheden een terughoudend gebruik zal worden gemaakt en dat de samenwerking tussen gemeenten borg zal staan voor – in onderling overleg – op elkaar afgestemde, per gemeente vastgestelde, plannen.

Artikel 11

Zoals in het algemeen deel reeds is uiteengezet, dient de Commissaris van de Koningin op de uitoefening van taken, hem opgedragen bij deze wet, deugdelijk voorbereid te zijn. Hij zal gegevens van allerlei aard ter beschikking moeten hebben. Het zal duidelijk moeten zijn welke diensten, instanties, organisaties en individuele personen op provinciaal niveau bij de rampenbestrijding kunnen worden betrokken, alsmede zal er behoefte bestaan aan een schema, dat betrekking heeft op de leiding over en de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties. Ten slotte zal, gelet op de centrale rol die de Commissaris van de Koningin op grond van hoofdstuk IV van het ontwerp inneemt, het coördinatieplan regels moeten geven over de organisatie van de bijstandsverlening en de daarbij in acht te nemen procedures. Voor wat betreft de openbaarheid van het coördinatieplan zij opgemerkt dat de Wet openbaarheid van bestuur onverkort van toepassing is.

Nu het provinciale coördinatieplan in deze wet wordt geïntroduceerd, lijkt het – in aansluiting op het bepaalde ter zake van de totstandkoming van het rampenplan in de Wet rampenplannen – goed ook voor dit plan een termijn vast te leggen waarbinnen het voor de eerste maal dient te zijn vastgesteld.

Artikel 12

Artikel 11 van de wet voorziet in een termijn, waarbinnen het provinciaal coördinatieplan voor de eerste maal moet zijn vastgesteld. Daarna dienen elke nieuw gekozen provinciale staten zich over het plan te kunnen uitspreken. Ook gewijzigde omstandigheden zullen aanleiding moeten zijn tot hernieuwde vaststelling van het plan.

Artikel 13

In het algemeen deel van deze memorie heb ik uitvoerig gewezen op de noodzaak om ten aanzien van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de rampbestrijding in de gemeente een regeling te treffen. Ook heb ik daarbij gewezen op de centrale plaats die de burgemeester inneemt. Het onderhavige artikel strekt ertoe die centrale positie te onderstrepen. Zoals in het voorgaande uiteengezet is, bepaalt het tweede lid van dit artikel uitdrukkelijk wie met de operationele leiding is belast. De uitzondering ziet op die gevallen, waarin de brandweer – door de aard van de ramp – geen enkele taak bij het bestrijden van de specifieke rampsituatie heeft; het moet dan voor de burgemeester mogelijk zijn een andere voorziening te treffen.

Opgemerkt wordt nog, dat zij die de leiding hebben over optredende diensten, binnen hun eigen dienst verantwoordelijk blijven voor de hun krachtens wettelijk voorschrift opgedragen taken en dan ook bepalen wie en wat concreet ingezet zal worden en op welke wijze. Ook zal het duidelijk zijn dat degene die de operationele leiding heeft een zekere vrijheid moet hebben om binnen het kader van aan hem door de burgemeester gegeven aanwijzingen te handelen. Verantwoordelijk is en blijft echter de burgemeester; allen die aan de bestrijding deelnemen staan onder zijn «bevel». Het artikel voorziet er bovendien in dat de burgemeester zich laat bijstaan door een rampenstaf. De samenstelling van een dergelijke beleidsstaf zal niet overal gelijk zijn qua functionele bezetting en voor het overige variëren naar gelang de aard van de ramp en ook de grootte en de structuur van de gemeente. Uiteraard is de burgemeester voorzitter; voorts zullen vertegenwoordigers van de bij de bestrijding betrokken diensten in de staf zitting hebben alsmede vertegenwoordigers van het ambtelijke apparaat. Bij de inrichting en werkwijze van rampenstaven zal zowel de afstemming onderling als die op provinciale staven en op het bij grootschalige incidenten functionerende landelijk coördinatiecentrum in het oog moeten worden gehouden.

Artikel 14

Dit artikel is in het algemeen deel uitgebreid ter sprake geweest. Indien meer gemeenten door een ramp (dreigen te) worden getroffen maakt het door de Commissaris van de Koningin voorzien in de operationele leiding het mogelijk dat in plaats van meer commandanten slechts één commandant met die leiding wordt belast: een nieuw aspect van de coördinatie die dan nodig is; in overeenstemming met het bepaalde in artikel 14, tweede lid zal ook in een dergelijk geval in de regel een brandweerfunctionaris daarmee worden belast.

Ten behoeve van deze operationele leiding zal er bij een der getroffen gemeenten of mogelijk elders, bij voorbeeld bij de provincie, een coördinatiecentrum worden ingericht. Maar ook dan is de operationele leiding er ten behoeve van de uitvoering van op gemeentelijk niveau genomen beslissingen, zij het dat de beslissingsvrijheid van de burgemeester in die gevallen beperkt wordt door de aanwijzingen van de Commissaris van de Koningin. Voorts kan de functionaris die alsdan met de operationele leiding is belast de Commissaris van de Koningin van advies dienen.

Het in dit artikel bepaalde sluit overigens niet uit, dat bij een ramp die meer gemeenten treft, de betrokken burgemeesters in onderling overleg en in overleg met de Commissaris van de Koningin bepalen welke brandweerfunctionarissen in het concrete geval met de operationele leiding zal worden belast.

Hetgeen hiervoor is gezegd over de gemeentelijk rampenstaf geldt ook voor de provinciale rampenstaf. De aanduiding «provinciaal» verhindert overigens niet dat ook anderen dan ambtenaren van de provincie in deze staf zitting hebben.

Ten slotte zij nog opgemerkt dat de zinsnede «de burgemeesters in de provincie» inhoudt dat in artikel 14 ook de mogelijkheid ligt besloten voor aanwijzingen van de Commissaris aan burgemeesters van gemeenten die niet direct in het rampgebied liggen.

Artikel 15

Dit artikel is uitgebreid besproken in het algemeen deel.

Artikel 16

De in dit artikel neergelegde informatieplicht heeft allereerst betrekking op de melding door de burgemeester aan de Commissaris van de Koningin, dat hij in de desbetreffende situatie aanleiding heeft gevonden over te gaan tot een gecoördineerde actie ter voorkoming of ter bestrijding van de ramp.

Met andere woorden zodra hij van oordeel is dat er een ramp is of dreigt en hij derhalve het opperbevel op zich neemt, geeft hij de Commissaris van de Koningin alle inlichtingen die deze nodig heeft om te bepalen of ook hijzelf initiatieven dient te nemen. De Commissaris informeert op zijn beurt de Minister van Binnenlandse Zaken. De informatieplicht betreft bovendien alle gegevens die voor het bepalen van het te voeren beleid hetzij rechtstreeks hetzij indirect van belang zijn. Deze gegevens zijn immers van het grootste belang voor het antwoord op de vraag of de desbetreffende ramp «van meer dan plaatselijke betekenis» is of dat het «algemeen belang dringend vereist» dat er een aanwijzing volgt ter zake van het te voeren beleid.

Ten slotte ziet de informatieplicht ook op die gevallen waarin de burgemeester voornemens is met gebruik van zijn algemene bevoegdheid het beleid van andere bij de rampenbestrijding betrokken bestuursorganen te beïnvloeden. Informatieverschaffing is dan nodig, omdat de Commissaris moet kunnen beoordelen of er aanleiding is tot het geven van aanwijzingen in dit kader.

Artikel 17

Dit artikel legt de basis voor bijstand van provinciale diensten binnen de provincie. De burgemeester geeft zelf aan wat voor soort (materieel en personeel) bijstand hij nodig heeft en de Commissaris van de Koningin verleent deze, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten.

Artikel 18

In dit artikel is de bijstand van provinciale diensten uit andere provincies geregeld. Uit een oogpunt van coördinatie en onderlinge afstemming is het gewenst in dergelijke gevallen de Minister van Binnenlandse Zaken als tussenpersoon te laten optreden.

Artikel 19

Op het stuk van de bijstandsverlening vervult de Commissaris van de Koningin een centrale rol. In dit artikel komt dit tot uitdrukking, waar het gaat om verzoeken om bijstand van rijksdiensten. De Minister van Binnenlandse Zaken richt zich tot zijn betrokken ambtgenoot. De tussenkomst van de Minister van Binnenlandse Zaken maakt het ook hier mogelijk dat deze – ook al gelet op zijn verantwoordelijkheid op grond van artikel 15 van de wet – een overzicht krijgt van alle gedane verzoeken en ter zake in nauw overleg met de Commissarissen van de Koningin en zijn betrokken ambtgenoten voor de nodige coördinatie kan zorgdragen.

Artikel 20

In dit artikel wordt voorzien in de mogelijkheid van bijstand door militairen, indien het potentieel van provinciale en/of rijksdiensten niet toereikend of in het bijzondere geval ongeschikt is. Bijstand van militairen is overigens geen nieuwe taak voor de krijgsmacht. Het zal duidelijk zijn dat onder bijzondere omstandigheden nationale en internationale militaire belangen zullen

moeten prevaleren. In vredetijd is een regeling, waarbij de Minister van Defensie de nodige voorzieningen treft, tenzij zich daartegen dringende redenen verzetten, afdoende. Zoals reeds bij de bespreking van de hoofdlijnen van het wetsontwerp is aangegeven, staan alle militairen die bijstand verlenen, onder bevel van de burgemeester.

Artikel 21

Verwacht mag worden dat bij de uitvoering van deze wet velen de beschikking krijgen over vertrouwelijke gegevens. Daarbij ware niet alleen te denken aan de voorbereiding van de verschillende in dit ontwerp geregelde plannen, maar ook aan andere voorbereidingen, zoals van de bijstandsmaatregelen en van de bevels- en commandostructuur. Ook zal het voorkomen dat kwetsbare bedrijfsgegevens in handen komen van hen die met de uitvoering van deze wet zijn belast. Het is om die reden, dat de onderhavige algemene geheimhoudingsplicht in het ontwerp is opgenomen. De bescherming van kwetsbare gegevens kan mede hierdoor worden gewaarborgd.

Artikel 22

Aangezien de in dit ontwerp neergelegde bepalingen ter zake van de voorbereiding van de rampenbestrijding nagenoeg gelijkloidend zijn aan die in het wetsontwerp rampenplannen, kan dat ontwerp, eenmaal tot wet verheven, te gelegener tijd worden ingetrokken. Het tweede lid van dit artikel strekt ertoe te verzekeren dat op enig moment in ieder geval alle bestaande rampenplannen met inachtneming van het bepaalde in het ontwerp zullen zijn herzien.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel