

Beleid lokale fysieke veiligheid en
rampenbestrijding alsmede beschikbaarstelling
van kredieten.

Emmeloord, 26 augustus 2003.

Aan de raad.

Inleiding/Historie

Als gevolg van de vuurwerkkramp in Enschede (2000) en de nieuwjaarsbrand in Volendam (2001) is in Nederland een enorm bewustwordingsproces op gang gekomen over de kwaliteit van de organisatie van de gehele keten van de veiligheid: Pro Actie, Preventie, Preparatie, Repressie en Nazorg. De rapporten die in opdracht van het kabinet door de commissies "Oosting" en "Alders" zijn uitgebracht toonden ondubbelzinnig aan dat er zowel op het gebied van het voorkomen als het bestrijden van rampen en zware ongevallen een geweldige kwaliteitsslag in Nederland gemaakt zou moeten worden. Het kabinet heeft in verband hiermee voor de landelijke, provinciale, regionale en lokale bestuurslagen een uitvoeringsprogramma opgesteld met een groot aantal actiepunten. Inmiddels zijn de verantwoordelijke bestuurlijke en ambtelijke organisaties aan de slag gegaan om deze actiepunten te realiseren.

Project Versterking Brandweer.

Medio jaren negentig van de vorige eeuw is al in het kader van het landelijke Project Versterking Brandweer een programma opgesteld voor versterking van de regionale en de lokale organisatie van de rampenbestrijding. Voor de uitvoering van dit programma, door de toenmalige Regionale Brandweer Flevoland, hebben de Flevolandse gemeenten destijds financiële middelen beschikbaargesteld. De aanbevelingen voor versterking van de lokale brandweerkorpsen zijn (nog) niet of nauwelijks uitgevoerd en in feite ook ingehaald door de actualiteit als gevolg van bovengenoemde rampen. Achteraf, gelet op de ervaringen met de rampen in Enschede en Volendam, is de conclusie dat dit programma niet toereikend was om de kwaliteit van het voorkomen en bestrijden van rampen en zware ongevallen op het thans noodzakelijk geachte regionale en lokale niveau te krijgen.

Nulmeting Fysieke Veiligheid

Mede door bovengenoemde oorzaken heeft ook ons college onderkend dat er een groeiende behoefte bestaat aan een adequate en transparante organisatie op het gebied van fysieke veiligheid en rampenbestrijding. In verband hiermee hebben wij het bureau Cap Gemini Ernst & Young opdracht gegeven een nulmeting uit te voeren om inzicht te krijgen in:

- het huidige kwaliteitsniveau van de verschillende gemeentelijke afdelingen binnen de fysieke veiligheidsketen;
- de capaciteit die beschikbaar is en zou moeten zijn om de wettelijke en bestuurlijke taken effectief en efficiënt uit te voeren;
- de volledigheid, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van managementinformatie rondom veiligheid gerelateerde processen;
- de mate waarin opvolging is gegeven aan de kabinetsstandpunten naar aanleiding van de onderzoeken van de commissies "Oosting" en "Alders".

Dit onderzoek is voorjaar 2002 afgerond. In de rapportage naar aanleiding van deze nulmeting worden kwantitatieve en kwalitatieve aanbevelingen gedaan om de gesignaleerde tekortkomingen met betrekking tot de fysieke veiligheid binnen de gemeente Noordoostpolder op te lossen.

Deze aanbevelingen zijn vervolgens doorvertaald naar concrete actiepunten (zie de actiepuntenlijst die als bijlage bij de rapportage is gevoegd). Opgemerkt wordt dat de nulmeting primair was gericht op de fysieke veiligheidssituatie (de "rode" processen) en in mindere mate op het hele terrein van coördinatie van de rampenbestrijding (de "groene processen").

Na een eerste bespreking van de resultaten van bovengenoemde nulmeting in een themabijeenkomst van het (toen nog nieuwe) college in mei 2002, zijn er diverse uitwerkingen geproduceerd ter voorbereiding op de begroting 2003 en de meerjarenbegroting. In samenhang hiermee is ook de planning en

begroting van de Regionale Brandweer Flevoland in het kader van het Jaarplan 2002/ 2003 aan de orde geweest en heeft hierover besluitvorming plaatsgevonden in uw vergadering van oktober 2002. Uw raad heeft daarbij ingestemd met een fors hogere financiële bijdrage aan de regionale brandweer in het kader van de kwaliteitsslag van de veiligheidsketen op regionaal niveau voor uitvoering van de door het Kabinet opgestelde actiepunten.

De gemeentelijke Beleidsnota Fysieke veiligheid en rampenbestrijding.

De gemeentelijke Beleidsnota Fysieke veiligheid en rampenbestrijding is ontwikkeld om op basis van nieuwe wet- en regelgeving en voortbordurend op bovengenoemde nulmeting concrete voorstellen te doen gericht op de noodzakelijke lokale kwaliteitsimpuls voor de rampenbestrijding en de brandweerzorg op lokaal niveau. Met nieuwe wet- en regelgeving worden in dit geval bedoeld:

Het wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR)

Deze wet treedt vermoedelijk 1 januari 2004 in werking; deze wet voorziet in onder meer ingrijpende wijziging van de Brandweerwet en de Wet Rampen en Zware Ongevallen en zal een aanmerkelijke verzwaring van de gemeentelijke performance op het gebied van rampenbestrijding tot gevolg hebben. Onder andere wordt een uitgebreide systematiek van toetsing van de gemeentelijke planvorming en van de feitelijke prestaties in deze wet geregeld.

Het regionaal beheersplan rampenbestrijding

Een essentieel kwaliteitsinstrument in de WKR is het Regionaal Beheersplan dat wordt uitgewerkt in een AMvB. Gemeenten gaan voor wat betreft de preparatie op de rampenbestrijding functioneren binnen de context van dit beheersplan. Dit plan is er op gericht de organisatie van de rampenbestrijding regionaal af te stemmen en afspraken te maken over het kwaliteitsniveau van de te leveren prestaties door de veiligheidspartners. De prestaties van de gemeenten in dit plan worden derhalve verplichtend vastgelegd. Via het project "Programma crisisbeheersing en rampenbestrijding", dat onlangs van start is gegaan, wordt binnen de veiligheidsregio Flevoland vormgegeven aan het regionaal beheersplan.

Slagen voor Veiligheid

Daarnaast heeft de V.N.G. de Taskforce "Slagen voor Veiligheid" opgezet. Dit programma is vooral bedoeld om de gemeenten te stimuleren invulling te geven aan de door het Kabinet vastgestelde actiepunten, onder andere door het aanbieden van een ondersteuningsprogramma en het inzetten van zogenaamde Veiligheidsambassadeurs.

Overigens is onlangs vastgesteld daar waar het gaat om de *voorbereiding* op de te realiseren kwaliteitsslag de gemeente in de pas loopt met dit programma.

In het kader van de gemeentelijke beleidsnota is binnen de gemeente Noordoostpolder het "Gemeentelijke actievakkenmodel" ontwikkeld. Dit is een instrument om ordening aan te brengen in de acties die gemeenten moeten uitvoeren om straks te voldoen aan de nieuwe wet- en regelgeving. In dit model zijn 10 gemeentelijke actievakken onderscheiden waardoor in één oogopslag de relaties tussen enerzijds de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden en anderzijds de regionale taken en verantwoordelijkheden zichtbaar worden. Korte tijdshalve mogen wij u verwijzen naar de toelichting op dit model (bladzijden 4, 5 en 6 van de beleidsnota). Deze actievakken worden in de beleidsnota die voor u bij de stukken ter inzage ligt (inclusief de "Nulmeting") uitvoerig beschreven.

Noodzaak Prioritering

In de beleidsnota is een kwantitatieve vertaling gemaakt van het kwaliteitsniveau waaraan de organisatie van de fysieke veiligheid en de rampenbestrijding in Noordoostpolder, op basis van de huidige inzichten, idealiter zou moeten voldoen (de nulmeting, de (ontwerp)-wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding en het (in voorbereiding zijnde)regionaal beheersplan rampenbestrijding). Per actievak is deze vertaalslag gemaakt, zowel voor de structurele als de incidentele middelen die nodig zijn om de organisatie op het gewenste niveau te krijgen. Uw raad heeft in de meerjarenbeleidsplanning 2003-2007 de volgende structurele middelen beschikbaar gesteld:

2004: EUR 150.000,00

2005: EUR 200.000,00

2006: EUR 250.000,00

De in de meerjarenraming opgenomen budgetten zijn niet toereikend om het in de gemeentelijke beleidsnota aangegeven optimale veiligheidsniveau in Noordoostpolder te kunnen realiseren. Er zullen derhalve binnen verantwoorde kaders prioriteiten gesteld moeten worden om de grootste knelpunten te kunnen aanpakken.

Methode van prioritering.

In het voorbereidingstraject is een drietal denklijnen ontwikkeld om inzicht te geven welke risico's zijn afgedekt wanneer integraal voor één van deze denklijnen zou worden gekozen (tegen de achtergrond van de beperkte beschikbare middelen). Deze denklijnen zijn :

Eigen veiligheid

Deze denklijn gaat uit van het uitgangspunt om hoogste prioriteit te geven aan de veiligheid van de eigen medewerkers van de brandweer, die daardoor in staat zijn de aan hun opgedragen taken op verantwoorde wijze uit te voeren. Daarmee wordt voldaan aan de eisen (o.a. de ARBO) in de gehele veiligheidsketen.

Preventie voor Repressie, naar voren in de veiligheidsketen.

Deze denklijn gaat uit van het principe dat indien er geïnvesteerd wordt in de kwaliteit voorin de keten (o.a. vergunningverlening, pro-actie, risico-inventarisatie, groene beleidscyclus etc.) er minder druk ontstaat achterin de keten (repressie): "voorkomen is beter dan genezen".

Beleid Openbare Veiligheid/Wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding.

Deze denklijn gaat uit van het vertrekpunt van nieuwe eisen en wettelijke verplichtingen die op de gemeenten afkomen (naast het gegeven dat in de huidige situatie er al onvoldoende formatie beschikbaar is voor coördinatie rampenbestrijding). Prioriteit is hier de professionalisering van de vooral groene (gemeentelijke) veiligheidscyclus. De bestuurlijke en ambtelijke (lokale en regionale) aansturing wordt hiermee op een aanvaardbaar niveau gebracht; dit is mede van belang in verband met de intensivering van de toetsing van de kwaliteit van het gemeentelijke veiligheidsbeleid (inclusief de daadwerkelijke prestaties) door hogere overheden.

Deze denklijnen hebben inzichtelijk gemaakt, uitgaande van het in 2006 beschikbare budget van EUR 250.000,00, welke onderdelen van een denklijn gerealiseerd kunnen worden.

Invulling van de prioriteiten.

Er is uit de hiervoor genoemde denklijnen een mix samengesteld die invulling geeft aan de grootste prioriteiten, uiteraard binnen de randvoorwaarde van het beschikbare budget. Dit overzicht ligt voor u bij de stukken ter inzage. Het college is zich ervan bewust dat niet alle onderdelen van de gemeentelijke beleidsnota gerealiseerd kunnen worden. De mogelijkheden zijn benut om door combinatie van onderdelen (zoals bepaalde functies) bepaalde prioriteiten toch te kunnen invullen. Een overzicht "Consequenties van prioritering" ligt eveneens voor u bij de stukken ter inzage.

Ons college is tot de volgende prioritering gekomen:

Structurele invulling formatieplaatsen voor de lokale brandweer

1 formatieplaats medewerker voor onderhoud van de persoonlijke bescherming/brandwacht, waaronder ademlucht; uit het oogpunt van veiligheid van het personeel (en terzake geldende richtlijnen) dient aanstelling van deze medewerker absolute prioriteit te hebben; in onze prioritering is in 2004 budget beschikbaar;

1 formatieplaats medewerker voor de ondersteuning management van de brandweer; deze functie is van groot belang voor een goede personeelszorg en goed gemotiveerde brandweervrijwilligers; volgens onze prioritering kan aanstelling in 2004 plaatsvinden;

1 formatieplaats medewerker voor de coördinatie van het oefenen (ondersteuning en begeleiding voor de bevelvoerders)opleiden, tevens officier van dienst (aan te stellen in 2006); volgens onze prioritering is aanstelling mogelijk in 2006;

1 formatieplaats medewerker voor de coördinatie van de technische dienst (verantwoordelijk voor al het materieel en wagenpark brandweer), tevens bevelvoerder brandweer ; volgens de prioritering is aanstelling mogelijk in 2007.

Structurele invulling formatieplaatsen voor de "gemeentelijke(groene) kolom"

1 formatieplaats ambtenaar fysieke veiligheid/coördinatie van de rampenbestrijding (inclusief onderdeel "groene beleidscyclus"). Tot 3 jaar geleden werd (bij vrijwel alle gemeenten) de voorbereiding van de gemeentelijke organisatie op het bestrijden van rampen en zware ongevallen er "bijgedaan". Het beschikbaarstellen van formatie had in vrijwel geen gemeente prioriteit. Als gevolg van de lessen van de recente rampen moeten de gemeenten ook op dit terrein een flinke kwaliteitsslag maken, zowel om te voldoen aan de eisen van de (ontwerp)wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding als aan de regionale verplichtingen in het kader van het (in voorbereiding zijnde) Beheersplan rampenbestrijding. Of anders gezegd: in de wereld van de rampenbestrijding wordt van de gemeenten verlangd dat zij als betrouwbare partners in de veiligheidsketen functioneren samen met de politie, brandweer en gezondheidszorg. Deze formatieplaats kan volgens onze prioritering in 2004 worden ingevuld.

0.5 formatieplaats medewerker rampenbestrijding (o.a. opleiden en oefenen, beheersmatige ondersteuning, inclusief onderdeel "groene beleidscyclus"). De medewerkers in de gemeentelijke organisatie die volgens de draaiboeken van het rampenplan een functie in de rampenbestrijding hebben moeten goed opgeleid en geoefend zijn; het oefen- en opleidings-programma moet op een goed gestructureerde wijze worden aangeboden en gemonitord o.a. in regionaal verband. Daarnaast is deze functie gericht op beheersmatige ondersteuning van de ambtenaar fysieke veiligheid/coördinatie rampenbestrijding. Deze formatieplaats kan volgens onze prioritering in 2005 worden ingevuld.

Uitgaven voor Incidentele Activiteiten.

Vergunningverlening: dit betreft een project om inzicht te krijgen in de vergunningen- en handhavingsregimes ook en vooral in hun onderlinge samenhang zodat structureel de werkorganisatie hierop afgestemd kan worden. Dit project is er ook op gericht om het bestuur in staat te stellen keuzes te maken. Dit betreft een meerjarig project en de uitgaven zijn ook navenant over de jaren 2003 tot en met 2006 verdeeld. Overigens is het meerjarig karakter ontstaan door de nadere prioritering. Met betrekking tot het onderwerp Handhaving wordt uw raad een separaat voorstel voorgelegd.

Onderzoek Zorgnormen en Opkomsttijden: deze activiteit is noodzakelijk om de zorgnormen en opkomsttijden in het kader van het regionaal dekkingsplan opnieuw te laten bepalen in verband met nieuwe omstandigheden zoals ontwikkelingen van wijken, veranderende risico's en duurzaam veilig. In onze prioritering zal dit onderzoek in 2006 gehouden worden.

Ontwikkeling van Rampbestrijdingsplannen: in het kader van de Wet Rampen en Zware ongevallen dient de burgemeester voor risico's waarvan de gevolgen wat betreft aard, omvang en aantallen slachtoffers voorzienbaar zijn een rampenbestrijdingsplan vast te stellen. In het kader van het AVIV rapport (uitgebracht in opdracht van het provinciaal bestuur) komt een drietal bedrijven in Noordoostpolder in aanmerking voor een rampbestrijdingsplan. Ontwikkeling van een rampbestrijdingsplan is intensieve en complexe zaak. Hiervoor kan weliswaar het regionaal ontwikkeld format als leidraad dienen maar lokaal zal per bedrijf dit verder uitgewerkt moeten worden. Naar onze mening moet deze activiteit een hoge prioriteit hebben waarmee in 2003 al gestart moet worden. Of het eenmalige hiervoor geraamde budget ad EUR 6.000,00 hiervoor toereikend zal zijn zal nader moeten blijken (gemeente heeft hier geen ervaring mee).

Project "Programma Crisisbeheersing en Rampenbestrijding Flevoland": onder verantwoordelijkheid van de HVDF is dit project onlangs gestart. Doelstelling is te komen tot een Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding. Elke gemeente doet aan dit project mee en levert hiervoor ambtelijke medewerkers voor de diverse deelprojecten. Het project is eind 2004 afgerond. Het beheersplan is een belangrijk plan voor de regionale samenwerking op het gebied van rampenbestrijding en heeft hoge prioriteit. Voor (vervanging van) ambtelijke inzet moeten derhalve in 2003 en 2004 budgetten worden geraamd.

De Groene Beleidscyclus: door het ontwikkelen en onderhouden van een "groene" beleidscyclus ontstaat er bestuurlijk en ambtelijk inzicht in de planning, uitvoering en verantwoording op het terrein van de fysieke veiligheid en rampenbestrijding. Op basis hiervan kan uw raad zijn controlerende taak optimaal uitvoeren maar deze cyclus is ook van belang om aan de landelijk inspecties verantwoording te

kunnen afleggen over het gevoerde en geplande veiligheidsbeleid. Dit instrument is ook van belang voor planmatige afstemming met de regionale processen. Naar onze mening zal hiermee in 2003 een start gemaakt moeten worden. Ook "werkende weg" zal moeten blijken of het geraamde budget hiervoor toereikend zal zijn. In eerste instantie zal dit project ambtelijk worden geïnitieerd.

Financiële Paragraaf

Indien uw raad kan instemmen met de door ons college onder het kopje "Prioritering en Motivering" aangegeven prioriteiten dan is binnen het kader van de Meerjarenbeleidsplan 2003-2007 het uitgavenritme als volgt:

	Incidenteel	Structureel	Dekking
2003:	EUR 41.000,00 EUR 25.000,00	EUR 10.000,00	Deze uitgaven kunnen worden gedekt door het binnen de beleidsbegroting 2003(-2007) beschikbare bedrag van EUR 76.000,00. De budgettaire verwerking daarvan zal gebeuren bij de najaarsrapportage 2003, onderdeel kredietbewaking..
2004:	EUR 27.000,00	EUR 137.000,00	Voor dekking van deze uitgaven zullen wij in de ontwerp- begroting 2004 een stelpost opnemen; wij zullen uw raad in de najaarsrapportage voorstellen deze uitgaven te verwerken in de 1 ^e wijziging van de begroting 2004.
2005:	EUR 37.000,00	EUR 156.000,00	De dekking van deze uitgaven zal worden opgenomen in de ontwerp – begroting voor resp. 2005, 2006 en 2007
2006 2007	EUR 40.000,00	EUR 208.000,00 EUR 257.000,00	

Toelichting op 2003.

In de Beleidsbegroting 2003(-2007) is de bijdrage aan de Regionale Brandweer Flevoland voor 2003 EUR 76.000,00 te hoog geraamd. In de begrotingsinleiding is daartoe aangegeven dat deze ruimte door ons college zal worden gebruikt voor dekking van aan de raad voor te leggen voorstellen tot intensivering van het eigen gemeentelijk veiligheidsbeleid. De in 2003 geplande uitgaven kunnen derhalve hieruit worden gedekt. Het bedrag ad EUR 25.000,00 zal bij uw instemming worden aangewend voor de prioriteit: project opstarten vervolgproces beleidsontwikkeling handhaving 2005-2009 (in een separaat voorstel aan uw raad wordt het onderwerp Handhaving verder uitgewerkt).

Voorts merken wij op dat in dit voorstel het budget opgenomen in de beleidsplanning 2004-2008 met EUR 7.000,00 (loon- en prijsniveau 2004) wordt overschreden. Gezien de relatief geringe overschrijding is dit naar onze mening acceptabel.

Algemene opmerkingen.

Zoals uw raad uit dit voorstel kunt opmaken, worden de gemeenten geconfronteerd met een intensivering van het fysieke veiligheidsbeleid van ongekeerde omvang zowel op landelijk, regionaal als lokaal niveau. Echter het maken van een kwaliteitsslag op het terrein van fysieke veiligheid gaat gepaard met hoge kosten voor de gemeenten, of het nu bijvoorbeeld gaat om het Project Versterking Brandweer, het regionaal beleid (Jaarplan 2002-2003 van de Regionale Brandweer Flevoland) of C 2000 (landelijk dekkend communicatienetwerk). Het is dan ook "zuur" te moeten constateren dat het rijk onvoldoende financiële middelen beschikbaar stelt aan de gemeenten om het landelijke beleid te kunnen uitvoeren. De V.N.G. heeft hier ook een en andermaal op gewezen. De gemeenten nemen echter hun verantwoordelijkheid in het belang van de veiligheid van hun burgers en moeten noodgedwongen zelf extra financiële middelen beschikbaar stellen ook om lokaal de kwaliteit te vergroten (waartoe dit voorstel strekt). Er zijn echter financiële grenzen. Wij zijn in ieder geval verheugd dat het gegeven de bezuinigingstaakstelling nog mogelijk is om in de periode van 2004 tot 2006 structureel totaal EUR 250.000,00 vrij te maken voor investering in meer kwaliteit van het lokale brandweerkorps en de coördinatie van de rampenbestrijding.

Daarnaast willen wij er op attenderen dat de overheid niet alleen in staat is de veiligheid van de burger te verbeteren. Ook de burgers zelf (inclusief het bedrijfsleven) hebben een verantwoordelijkheid om in hun eigen veiligheid te investeren en zodoende de kans op calamiteiten zo klein mogelijk te houden.

Het gaat hierbij om het naleven van formele regels maar ook om voorzieningen die de veiligheid vergroten zonder dat dit in regelgeving is vastgelegd.

Voorstel

Het bovenstaande samenvattend stellen wij uw raad het volgende voor:

1. in te stemmen met de door ons college gekozen prioriteiten voor de kwaliteitsslag op het terrein van fysieke veiligheid en rampenbestrijding;
2. voor de uitgaven ten behoeve van de realisering van de onder punt 1 bedoelde prioriteiten in de periode van 2003 tot 2007 in te stemmen met de onder het kopje "Financiële Paragraaf". aangegeven dekking.

Burgemeester en wethouders van Noordoostpolder,
de secretaris. de burgemeester.

De fracties van PvdA/Groen Links en Christen Unie/SGP adviseren positief over dit voorstel, terwijl de overige fracties dit voorstel met een positieve grondhouding/insteek nog willen bespreken in de fractie.

De raad van de gemeente Noordoostpolder,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 26 augustus 2003 no. 11397-1

B E S L U I T:

1. in te stemmen met de door burgemeester en wethouders gekozen prioriteiten voor de kwaliteitsslag op het terrein van fysieke veiligheid en rampenbestrijding;
2. voor de uitgaven ten behoeve van de realisering van de onder punt 1 bedoelde prioriteiten in de periode van 2003 – 2007 in te stemmen met de onder het kopje “Financiële Paragraaf” aangegeven dekking.

Aldus besloten in de openbare vergadering
van 25 september 2003.

De griffier, de voorzitter,