

Vergaderjaar 1995–1996

24 481

Wijziging van de Rampenwet en andere wetten in verband met de uitbreiding van de reikwijdte van de Rampenwet tot zware ongevallen en de regeling van enige andere onderwerpen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Sinds de invoering van de Rampenwet heeft zich in Nederland en daarbuiten een aantal zware ongevallen en rampen voorgedaan waarbij de overheid moest optreden. Genoemd kunnen worden het ongeval met de kerncentrale in Tsjernobyl, de aardbeving in Limburg, de vliegtuigongevallen in Hengelo en op Schiphol, de vliegcrash in de Bijlmermeer, de explosie van een vuurwerkfabriek in Culemborg, het incident bij Cindu in Uithoorn, de overstroming in Limburg, de wateroverlast in Noord-Holland en enkele zware treinongevallen (o.m. in Hoofddorp en Eindhoven). Over de reactie van de Nederlandse overheid bij deze incidenten is de Tweede Kamer in verschillende rapporten en brieven geïnformeerd. Hieruit komen de volgende aandachtspunten naar voren.

1.1. Het begrip «ramp»

In de eerste plaats is gebleken dat het onderscheid tussen rampen in de zin van artikel 1 van de Rampenwet enerzijds en zware ongevallen anderzijds, in de praktijk niet goed hanteerbaar is. Met het begrip «zwaar ongeval» wordt hierbij bedoeld op een incident dat volgens de huidige formulering van artikel 1 van de Rampenwet niet zonder meer als ramp kan worden aangemerkt. Zo werd het ongeval in Tsjernobyl in Nederland niet gekwalificeerd als ramp (in de zin van artikel 1), maar de bestrijding van de gevolgen van dat ongeval vertoonde in de praktijk wel een belangrijk aantal aspecten van rampenbestrijding. Het vergde een ingrijpende overheidsbemoeienis door het instellen van een nationaal beleidsteam en het uitvaardigen van landbouwmaatregelen. Dit ging gepaard met de inzet van vele verschillende diensten. Inmiddels is een Nationaal Plan voor de Kernongevallenbestrijding opgesteld dat in de aanpak geen onderscheid maakt tussen rampen en zware ongevallen (Kamerstukken II 1988/89, 21 015, nr. 3). Ook in andere gevallen bleek het begripsmatige onderscheid tussen rampen enerzijds en zware ongevallen anderzijds in de praktijk niet goed hanteerbaar. Zo bleek bij de explosie in een vuurwerkfabriek in Culemborg dat men bij de bestrijding van dat ongeval zich enerzijds op het standpunt stelde dat er geen sprake van een ramp was, maar anderzijds wel volgens de Rampenwet te werk ging.

Conclusie kan zijn dat een zwaar ongeval in bestuurlijke en operationele

zin dezelfde voorbereiding en bestrijding vergt als een ramp. Wel is uiteraard de maat van de inzet van bestuur en diensten gerelateerd aan de omvang van de gevolgen van een incident. De conclusie dat het verschil tussen een ramp en een zwaar ongeval slechts gradueel is, brengt mij tot het standpunt dat het ook weinig zin heeft veel aandacht te besteden aan de vraag of een zwaar ongeval dat heeft plaatsgevonden, wel of niet als een ramp moet worden aangeduid. Thans wordt in de praktijk bij een incident aan die vraag relatief veel aandacht geschonken, omdat nog altijd een aantal bestuurders – ten onrechte – menen dat zij eerst een rampverklaring moeten afleggen en pas als zij deze hebben afgelegd, zij van de bevoegdheden op grond van de Rampenwet gebruik mogen maken. Hoe onterecht ook, de gedachte dat zo'n verklaring nodig is, blijkt een psychologische drempel te zijn, zodat thans ook sprake is van een drempel voor het uitoefenen van de bevoegdheden die de Rampenwet biedt.

1.2. Nazorg

In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat de definitie van het begrip «ramp» in artikel 1 van de Rampenwet ook in ander opzicht te beperkt is. In het eindrapport reorganisatie rampenbestrijding is het standpunt ingenomen dat tot de rampenbestrijding ook de nazorg behoort (Kamerstukken II 1990/91, 22 009, nrs. 1–2, blz. 21–22). De nazorg omvat al hetgeen nodig is om zo snel mogelijk weer terug te keren in de «normale» verhoudingen. De huidige formulering van artikel 1 laat op zijn minst twijfel of ook de nazorgfase onder de werking van de Rampenwet valt. Enige incidenten hebben evenwel duidelijk gemaakt dat het wenselijk is om ook tijdens die fase gebruik te kunnen maken van de bevoegdheden die de Rampenwet geeft. Daarom zijn de woorden «zijn geschaad» en «de schadelijke gevolgen te beperken» aan de definitie van ramp of zwaar ongeval toegevoegd.

1.3. Coördinatie op rijksniveau

Een derde punt betreft de afstemming op rijksniveau. Gebleken is dat bij rampen vaak samenwerking tussen verschillende ministers nodig is. Dit geldt zowel voor de bestrijdingsfase als voor de voorbereidingsfase en de nazorgfase. Ik acht het zinvol deze samenwerking een wettelijke basis te verlenen.

1.4. Versterking brandweer

Een laatste, maar zeker niet minst belangrijke conclusie die uit de praktijk kan worden getrokken is dat de organisatie van de brandweer en de regiefunctie ten aanzien van de brandweezorg en de rampenbestrijding versterkt moeten worden. Dit blijkt onder meer uit de brief van 7 december 1992 (Kamerstukken II 1992/93, 22 800 VII, nr. 28) waarin de toenmalige minister de Tweede Kamer de resultaten heeft aangeboden van twee onderzoeken die zijn verricht naar het incident bij Cindu/Nevcin-Polymers te Uithoorn op 8 juli 1992. De onderzoeksresultaten onderstreepden de noodzaak dat gemeenten van te voren afspraken maken over de coördinatie bij een incident met intergemeentelijke aspecten. Er zal gestreefd moeten worden naar het werken, zowel bestuurlijk als operationeel, in geïntegreerde kaders. Het ligt voor de hand dat de regio daarbij een belangrijke rol speelt. In iedere regio bestaan specifieke risico's. Deze risico's moeten de basis vormen voor differentiatie in regio's naar sterkte en samenstelling van het regionale potentieel, waarbij rekening wordt gehouden met de bijstandsmogelijkheden in de omringende regio's.

Ook het Afstemmingsorgaan regionale brandweren, waarin het Ministerie van Binnenlandse zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Brandweer Federatie participeerden, onderstreepte in zijn eindrapport «De brandweer verlegt haar grenzen» van 13 september 1993 de noodzaak van een snelle bestuurlijke en organisatorische versterking van de regionale brandweren. De bestaande wetgeving vormt daarvoor geen belemmering. Gemeenten kunnen op basis van de (aangescherpte) Wet gemeenschappelijke regelingen dit proces van versterking op regionaal niveau tot stand brengen. Er bestaat over deze noodzaak van versterking van de brandweer brede overeenstemming tussen het brandweerveld en de Minister van Binnenlandse Zaken. In overleg met de Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging is het Plan van aanpak Versterking Brandweer opgesteld dat ik, evenals de hierna te noemen bestuursovereenkomst, aan de Tweede Kamer bij brief van 20 juli 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 23 804, nr. 10) heb aangeboden.

Het plan van aanpak vormt de basis voor een gezamenlijke aanpak van de versterking van de brandweer door de besturen van de regionale brandweren en de in dat verband samenwerkende gemeenten enerzijds en de Minister van Binnenlandse Zaken anderzijds. Dit proces moet leiden tot een versterkte (regionale) brandweer die in staat is op adequate wijze om te gaan met grootschalige ongevallen en rampen. Met het bestuur van de Koninklijke Nederlandse Brandweervereniging, dat in dezen de besturen van de regionale brandweren vertegenwoordigt, heb ik op 16 maart jl. een bestuursovereenkomst gesloten, waarbij is vastgelegd dat de besturen van de regionale brandweren en de Minister van Binnenlandse Zaken de versterking van de brandweer gezamenlijk realiseren op basis van het plan van aanpak.

Het Afstemmingsorgaan heeft ook vastgesteld dat het beeld ten aanzien van de kwaliteit van de rampenbestrijdingsorganisatie niet alleen onvoldoende is, maar ook niet overal gelijk. Dit kan niet los worden gezien van de situatie bij de gemeentelijke brandweren, die een belangrijke bijdrage leveren aan de rampenbestrijding. Dit geldt ook voor de risicosituatie, die niet in elke regio hetzelfde is. Een proces van versterking van de brandweer moet met die omstandigheden rekening houden. Niettemin is een zekere mate van gelijkheid in het kwaliteitsniveau als eindresultaat noodzakelijk waar het gaat om de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft op dit punt een eigen verantwoordelijkheid, meer in brede zin ook vanuit zijn zorg voor de openbare veiligheid. Mede om die reden is in het plan van aanpak een aantal te realiseren ijkpunten opgenomen. Een der ijkpunten bij het proces van versterking van de brandweer is de totstandkoming van een regionaal rampenplan dat de gemeenschappelijke basis en het toetsingskader vormt voor de gemeentelijke rampenplannen. Voor incidenten van meer dan plaatselijke betekenis dienen er regionale rampbestrijdingsplannen te zijn, waarmee gemeentelijke rampbestrijdingsplannen waar nodig in overeenstemming worden gebracht. Andere ijkpunten zijn onder meer regelingen op regionaal niveau met betrekking tot het gezag bij incidenten van meer dan plaatselijke betekenis, de operationele leiding bij die incidenten en de voorlichting voor, tijdens en na een ramp of zwaar ongeval.

Het plan van aanpak voorziet in een regionale projectorganisatie en in een landelijke organisatie met een landelijk projectbureau.

2. Hoofdpijnen wetsvoorstel

2.1. *Uitbreiding van de reikwijdte van de Rampenwet tot zware ongevallen*

In paragraaf 1.1. van deze memorie is de conclusie getrokken dat een zwaar ongeval in bestuurlijke en operationele zin dezelfde voorbereiding en bestrijding vergt als een ramp, zij het dat de maat van de inzet van bestuur en diensten uiteraard kan verschillen. Bij de bestrijding van rampen spelen grotendeels dezelfde zaken als bij de bestrijding van zware ongevallen. Gedacht kan worden aan bestuurlijke besluitvorming, alarmering, waarschuwing, optreden van de verschillende hulpverleningsdiensten, voorlichting en schaderegistratie. Wordt van overheden en diensten verwacht dat zij de voorbereiding van de bestrijding van zware ongevallen, die, zoals eerder gesteld, niet in alle gevallen zonder meer onder artikel 1 van de Rampenwet vallen, analoog aan het rampenplan aanpakken? In de praktijk blijkt dat er ook plannen worden gemaakt voor zware ongevallen. Deze zijn soms volledig geïntegreerd in het gemeentelijke rampenplan of in een rampbestrijdingsplan. Een voorbeeld vormt het intergemeentelijk rampbestrijdingsplan voor de kerncentrale in Borssele, waarin de lichtst denkbare ongevalssituatie (niet zijnde een ramp) tot en met de «worst case» zijn opgenomen. Andere calamiteitenplannen daarentegen, bijvoorbeeld voor een aantal Nederlandse vaarwegen, staan nadrukkelijk los van het rampenplan. Wel komen alle varianten overeen waar het betreft de structuur van bevoegdheden. Voor rampsituaties wordt in ieder geval voorzien in het opperbevel van de burgemeester met een operationeel leider in de zin van artikel 11 van de Rampenwet.

Bij de bestrijding van ongevallen is voorts gebleken dat de gemeentelijke overheid een situatie liever niet als ramp presenteert. De aarzeling bij bestuurders om een ongeval een ramp te noemen houdt verband met de psychologische lading die het begrip «ramp» bij de bevolking heeft. Een ongevalssituatie als ramp betitelen zou de suggestie kunnen wekken dat men de situatie niet in de hand heeft of dat de toestand buitengewoon gevaarlijk is. Een dergelijke aarzelende houding kan zich voordoen terwijl er wel degelijk zeer ingrijpende gevolgen voor de bevolking zijn of dreigen, bijvoorbeeld in de vorm van verontreiniging van bodem, lucht en gewassen of grote materiële schade. In het spraakgebruik en in de media wordt een dergelijke situatie overigens vaak wel als ramp aangeduid. De psychologische drempel voor toepassing van de Rampenwet wordt nog verhoogd door de omstandigheid dat nog altijd een aantal bestuurders in de – onjuiste – veronderstelling verkeren dat een ongevalssituatie door hen expliciet tot ramp moet worden verklaard, voordat zij gebruik mogen maken van de bevoegdheden die de Rampenwet hun geeft. Deze veronderstelling is naar alle waarschijnlijkheid terug te voeren tot de Wet rampenplannen, waarin was geregeld dat een burgemeester, voordat hij het opperbevel bij de rampbestrijding op zich mocht nemen, eerst een rampverklaring moest afgeven. In 1985 is bij de inwerkingtreding van de Rampenwet deze voorwaarde komen te vervallen. Sindsdien kan een burgemeester ermee volstaan zich een oordeel te vormen over de vraag of zich in zijn gemeente gebeurtenissen voordoen of dreigen voor te doen die onder de in artikel 1 van de Rampenwet gegeven definitie van ramp vallen. Gebeurtenissen die van zodanige aard zijn dat hij de bevoegdheden van de Rampenwet nodig heeft. Vervolgens dient hij over te gaan tot het treffen van concrete maatregelen als het bijeenroepen van een beleidsteam dat de bestrijding van de ramp coördineert, en dient hij daaraan leiding te geven.

Een derde punt betreft de regelgeving van de Europese Gemeenschappen. Er zijn verschillende richtlijnen uitgevaardigd die betrekking hebben of mede betrekking hebben op de informatievoorziening bij incidenten, zoals onder meer de zgn. Post-Seveso-richtlijn (82/501/EEG) en

de zgn. Tsjernobyl-richtlijn (89/618/Euratom). Er kan thans twijfel bestaan of de ongevallen waarop genoemde richtlijnen betrekking hebben, alle ook onder de definitie van ramp in artikel 1 van de Rampenwet vallen. Ik acht het nodig door aanpassing van artikel 1 deze twijfel weg te nemen.

Geconcludeerd kan worden dat de huidige formulering van artikel 1 van de Rampenwet een te hoge drempel blijkt te betekenen voor het toepassen van het instrumentarium van de Rampenwet, zowel bij de bestrijding als bij de voorbereiding. Enerzijds is er voor de praktische toepassing van het instrumentarium van de Rampenwet een formele drempel. Deze raakt in het bijzonder het maken van plannen. Deze drempel kan worden weggenomen door de reikwijdte van de Rampenwet uit te breiden met zware ongevallen. Met deze uitbreiding kan tevens worden bevorderd dat de rampenbestrijding dichterbij het dagelijkse werk van gemeenten komt te staan. Zware ongevallen komen immers vaker voor dan rampen in de klassieke zin. Anderzijds is er een psychologische drempel. Ook deze drempel kan worden verlaagd door in de wet naast het begrip ramp ook de term «zwaar ongeval» te introduceren. Met de introductie van deze term in de Rampenwet wordt tevens bereikt dat eventuele twijfel over het gebruik van de Rampenwet bij de implementatie van Europese richtlijnen op het terrein van de ongevalsbestrijding, wordt weggenomen.

In de praktijk blijkt het onderscheid tussen het bestrijden van een ramp of een zwaar ongeval en de normale, dagelijkse gang van zaken niet zozeer te liggen in de ernst van het incident als wel in de benodigde coördinatie van diensten en organisaties. Dit criterium, dat in het tweede lid van artikel 1 wordt genoemd, wordt dan ook gehandhaafd.

Bij rampen en zware ongevallen gaat het niet alleen om incidenten die plaatsvinden in gevallen waarin sprake is van een permanent, statisch veiligheidsrisico. Het gaat derhalve niet alleen om incidenten op bijvoorbeeld het terrein van gevaarzettende industriële objecten. Rampen en zware ongevallen kunnen zich evengoed voordoen bij tijdelijke of dynamische veiligheidsrisico's. Te denken valt aan incidenten bij het vervoer van gevaarlijke stoffen of bij grootschalige evenementen met veel toeschouwers. Het is wenselijk dat gemeenten zich ook voldoende op de bestrijding van dergelijke incidenten voorbereiden. Voor zover de plaats, de aard en de gevolgen van een ramp of een zwaar ongeval in die situaties voorzienbaar zijn, dient een gemeente voor een dergelijke ramp of een dergelijk zwaar ongeval zelfs een rampbestrijdingsplan op te stellen. Ik wijs er met enige nadruk op dat de verplichting om een rampbestrijdingsplan op te stellen onder omstandigheden ook voor situaties met een tijdelijk of dynamisch veiligheidsrisico kan gelden. In dit verband zij er op gewezen dat de bepalingen van de Rampenwet ook na uitbreiding van haar reikwijdte met zware ongevallen en die van bijvoorbeeld de Luchtvaartongevallenwet op elkaar (blijven) aansluiten. Het opperbevel van de burgemeester bij een ramp of zwaar ongeval heeft in het bijzonder betrekking op de coördinatie van de bestrijding, dit met het oog op het zoveel mogelijk voorkomen van slachtoffers of schade. Dat laat de uitoefening door hem of anderen van in andere wetten gegeven taken en bevoegdheden bij ongevallen in beginsel onverlet. Artikel 7 van de Luchtvaartongevallenwet bepaalt dat de burgemeester er zorg voor draagt dat de situatie ter plaatse van een ongeval niet wordt gewijzigd dan na overleg met de vooronderzoeker, tenzij, uit een oogpunt van openbare orde en veiligheid, van de bescherming van leven en gezondheid van personen en dieren en terzake van beperking van de schade, het treffen van maatregelen onverwijld geboden is.

Tot slot van deze paragraaf merk ik op dat ervan is afgezien de uitbreiding van de reikwijdte van de Rampenwet tot zware ongevallen ook te laten doorklinken in de titel van de wet en in de namen van documenten als het rampenplan en het rampbestrijdingsplan. Hoewel uit zuiver semantisch oogpunt wel iets voor de aanpassing van die namen zou zijn te zeggen, geeft de doorslag het feit dat die namen dan aanmerkelijk langer zouden worden en daarmee minder hanteerbaar voor gebruik in de praktijk.

2.2. De nazorg bij rampen en zware ongevallen

Bij de aardbeving in Limburg bleek dat deze gebeurtenis moeilijk een ramp in de zin van de Rampenwet kon worden genoemd. Er is immers bij een relatief lichte aardbeving als die in Limburg nauwelijks sprake van een fase waarin het leven en de gezondheid van vele mensen gevaar loopt en materiële schade dreigt te ontstaan, doch direct van een situatie waarin die schade in volle omvang aanwezig is. Een situatie waarin eigenlijk alleen nog nazorg kan worden verleend. Omdat echter ook na een gebeurtenis als de aardbeving in Limburg een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines noodzakelijk is, acht ik het wenselijk dat ook zo'n gebeurtenis onder de Rampenwet komt te vallen.

Ook met betrekking tot gebeurtenissen die wel heel duidelijk onder de bestaande definitie van ramp vallen, is het wenselijk dat de nazorgfase uitdrukkelijker in het begrip ramp tot uiting wordt gebracht, zodat de bevoegdheden op grond van de Rampenwet ook voor die fase kunnen worden benut. Bij de vliegcrash in de Bijlmermeer bleek daaraan duidelijk behoefte te bestaan. Vermeden moet worden dat twijfel of de Rampenwet ook in die fase mag worden toegepast, de toepassing daarvan in de weg staat. Door de nazorgfase onder het begrip «ramp of zwaar ongeval» te brengen, wordt buiten twijfel gesteld dat de coördinerende taak die de burgemeester bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen heeft, ook op de nazorg betrekking heeft. Het toedelen van een centrale rol daarin aan de burgemeester sluit overigens aan bij de aanbeveling die het bureau Hoorweg en Quint op dit punt in het rapport «Nazorg bij rampen» heeft gedaan.

Uiteraard is een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines bij een ramp of zwaar ongeval met gebruikmaking van de bevoegdheden uit de Rampenwet niet in de gehele fase van de nazorg noodzakelijk. Een dergelijke inzet is slechts van belang tot en met het moment van het wegnemen van de gevaarsbron of de bedreiging en het bereiken van een zodanige stabiele situatie dat het normale leven weer doorgang kan vinden. Voor het feitelijk herstel van de situatie (bijvoorbeeld het afwikkelen van schadeclaims) is geen bestuurlijke en operationele coördinatie op basis van de Rampenwet vereist, behoudens voor zover dit nodig is om weer terug te keren tot de «normale» verhoudingen. Met het oog daarop wordt in het voorgestelde artikel 1, onderdeel b, onder 2°, van de Rampenwet gesproken over «de schadelijke gevolgen beperken».

2.3. De landelijke coördinatie bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen

2.3.1. De coördinatie van maatregelen die op rijksniveau worden getroffen

In verschillende wetten zijn aan afzonderlijke ministers bevoegdheden toegekend om in ongevalssituaties maatregelen te treffen of regels te

stellen. Om de samenhang tussen de uitgevaardigde regels en maatregelen te bevorderen wordt voorgesteld in de Rampenwet een bepaling op te nemen die in de coördinatie van die maatregelen en regels voorziet. Deze bepaling houdt in dat de desbetreffende sectorminister alvorens maatregelen te treffen of regels te stellen, overleg voert met de Minister van Binnenlandse Zaken, die coördinerend minister voor de openbare veiligheid is. Deze dient op zijn beurt zorg te dragen voor de coördinatie met de desbetreffende commissaris van de Koningin en de burgemeesters. Vele regels en maatregelen vereisen immers medewerking van of uitvoering door provincies of gemeenten. Bovendien is afstemming nodig tussen enerzijds de uitvoering van deze ministeriële regels en maatregelen en anderzijds de uitoefening door de burgemeester van zijn algemene bevoegdheid op het gebied van de openbare veiligheid. Voor zijn coördinerende rol op dit terrein maakt de Minister van Binnenlandse Zaken gebruik van het Landelijk Coördinatiecentrum (besluit van 19 juni 1991, Stcrt. 128).

De voorgestelde bepaling sluit aan bij de in de Wet bestrijding ongevallen Noordzee neergelegde systematiek en de in het kader van het Nationaal Plan Kernongevallenbestrijding gegroeide praktijk. De bepaling sluit voorts aan bij de coördinatiestructuur voor de voorlichting bij rampen en incidenten, waarvan het Nationaal Voorlichtingscentrum deel uitmaakt. Zij sluit tot slot goed aan bij de in artikel 14 van de Rampenwet vastgelegde informatieplicht en -structuur tussen de burgemeester, commissaris van de Koningin en Minister van Binnenlandse Zaken alsmede bij het in de artikelen 17 en 18 bepaalde omtrent de bijstand van rijksdiensten, respectievelijk bijstand van militairen.

De desbetreffende sectorminister dient in noodgevallen over een mogelijkheid te beschikken om zonder overleg met zijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken op te treden en die beslissingen te nemen die nodig zijn voor een begin van uitvoering van de bestrijding van de gevolgen van de ramp of het zware ongeval. Het nieuwe artikel bevat met het oog daarop een clausule die daarin voorziet.

2.3.2. De coördinatie van de verlening van bijstand

Indien een commissaris van de Koningin aan een verzoek om bijstand van provinciale diensten uit zijn eigen provincie niet kan voldoen, dient hij zich ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Rampenwet te richten tot de Minister van Binnenlandse Zaken met het verzoek om bijstand van provinciale diensten uit andere provincies. In het tweede lid van dat artikel wordt bepaald dat de minister op het verzoek beslist en dat de betrokken commissarissen van de Koningin de nodige voorzieningen treffen, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten.

Het lijkt minder juist om de beoordeling of dringende redenen zich verzetten tegen de inzet van een provinciale dienst in een andere provincie over te laten aan de commissaris van de Koningin van de provincie waaruit die dienst afkomstig is. De afweging van het belang dat deze dienst in die andere provincie wordt ingezet, tegen het belang gelegen in de eerderbedoelde dringende redenen, dient door de naasthogere bestuurslaag, in casu de Minister van Binnenlandse Zaken, te worden gemaakt. Om die afweging goed te kunnen maken, dient de minister uiteraard wel eerst overleg te voeren met de commissaris van de Koningin van de provincie waaruit die dienst afkomstig is.

2.3.3. De coördinatie van bijstand van militairen

In artikel 18, eerste lid, van de Rampenwet wordt bepaald dat de commissaris van de Koningin in bijzondere gevallen een verzoek tot bijstand van militairen aan de Minister van Binnenlandse Zaken kan

richten. Deze moet zich in dat geval tot de Minister van Defensie wenden die dan de nodige voorzieningen dient te treffen, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten. Ingevolge artikel 18, tweede lid, kan een burgemeester in zeer spoedeisende gevallen een verzoek tot bijstand van militairen rechtstreeks richten aan de provinciaal militair commandant (PMC) dan wel de regionaal militair commandant-noord. Hij dient in dat geval de commissaris van de Koningin terstond daarvan in kennis te stellen.

Bij deze laatste bepaling kunnen verschillende kanttekeningen worden geplaatst. Een eerste kanttekening is dat het om de inzet van landelijk georganiseerde eenheden gaat. Gelet op de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken voor de landelijke coördinatie van de rampenbestrijding, is het wenselijk dat voor de inzet van deze eenheden in vreedstijd altijd de tussenkomst van deze minister is vereist. Hiertoe heeft de minister de beschikking over het Landelijk Coördinatiecentrum van waaruit de aanvragen van burgemeesters om landelijke eenheden gecoördineerd worden afgehandeld. Een tweede kanttekening is dat het argument dat de spoedeisendheid van het geval een directe lijn tussen burgemeester en PMC noodzakelijk maakt, inmiddels wat gedateerd aandoet. Met de huidige snelle en betrouwbare telecommunicatiemiddelen zal er geen tijdverlies behoeven op te treden, indien het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt ingeschakeld. Een derde kanttekening is dat een vergelijkbare bepaling als artikel 18, tweede lid, ook in de vorige Politiewet stond. In de Politiewet 1993 is deze bepaling evenwel om redenen die overeenkomen met die welke hiervoor zijn genoemd, niet overgenomen. Een vierde en laatste kanttekening is dat met het Ministerie van Defensie is afgesproken dat de inzet van de zgn. voorbereide eenheden in vreedstijd, die de taak van het Korps Mobiele Colonnies hebben overgenomen, in beginsel uitsluitend zal plaatsvinden op basis van artikel 18, eerste lid. In het licht van deze kanttekeningen acht ik het wenselijk artikel 18, tweede lid, te schrappen.

2.4. Strafrechtelijke handhaving van de verplichtingen tot informatieverschaffing aan burgemeester en wethouders onderscheidenlijk de burgemeester

Het wetsvoorstel bevat tevens wijzigingen die ertoe strekken niet-nakoming van de op burgers rustende verplichtingen tot het verstrekken van informatie aan het college van burgemeester en wethouders onderscheidenlijk de burgemeester strafbaar te stellen. Het betreft de in de artikelen 2c, eerste lid, onderscheidenlijk 11b, tweede lid, gegeven verplichting tot het verschaffen van relevante veiligheids-technische informatie voor zover nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen nopen tot een effectieve sanctionering van schending van EG-richtlijnverplichtingen, wil sprake zijn van een daadwerkelijke volledige implementatie. Bij de opstelling van het Besluit informatie inzake rampen is tot het inzicht gekomen dat de huidige Rampenwet, waarop dat besluit is gebaseerd, in het licht van deze rechtspraak ontoereikend moet worden geacht, waar het gaat om de sanctionering van schending van verplichtingen tot melding en informatieverschaffing aan de overheid. De bestaande mogelijkheid van het toepassen van bestuursdwang kan in het licht van deze jurisprudentie niet worden beschouwd als een voldoende effectief sanctioneringsinstrument. Weliswaar bestaan er in de milieuwetgeving soortgelijke informatieverplichtingen als die welke de Rampenwet bevat, hetgeen de reden is dat in beide genoemde artikelen is bepaald dat de verplichting niet geldt voor zover de informatie reeds op grond van andere voorschriften is verschaft of kan worden verkregen. Niettemin zal het

voorkomen dat de informatie die ingevolge het milieurecht moet worden verstrekt, aan een ander orgaan dan het college van burgemeester en wethouders onderscheidenlijk de burgemeester moet worden verstrekt. Ook is denkbaar dat er situaties voorkomen waarvoor helemaal geen informatieverplichting uit de milieuwetgeving voortvloeit.

In het licht van het doel en de inhoud van de in paragraaf 2.1. genoemde richtlijnen is strafrechtelijke handhaving het meest doelmatig. Bovendien wordt zo aangesloten bij de vorm van handhaving van soortgelijke informatieverplichtingen in het milieurecht.

In het wetsvoorstel wordt de strafbaarstelling aldus geregeld. In het nieuw in te voegen artikel 26 wordt bepaald dat handelen in strijd met de artikelen 2c, eerste lid, en 11b, tweede lid, een strafbaar feit is voor zover die handelingen in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in de artikelen 2c, tweede lid, en 11b, derde lid, zijn aangeduid als strafbare feiten. Op de hier bedoelde algemene maatregel van bestuur, het Besluit informatie inzake rampen, wordt hieronder ingegaan.

Artikel 11b legt een tweetal verplichtingen op. Ingevolge het eerste lid moet in geval van een ramp (en, ingevolge dit wetsvoorstel, een zwaar ongeval) een ieder die daarvan kennis draagt, de burgemeester daarvan zo spoedig mogelijk op de hoogte stellen. Ingevolge het tweede lid moet in geval van een ramp (en, ingevolge dit wetsvoorstel, een zwaar ongeval) een ieder die over relevante veiligheidstechnische informatie beschikt, de burgemeester de informatie geven die nodig is opdat hij de hem in artikel 11a opgedragen taken naar behoren kan uitvoeren; deze verplichting geldt niet voor zover deze informatie reeds op grond van andere voorschriften is verschaft of kan worden verkregen.

Ik heb er van afgezien om de niet-naleving van de in het eerste lid omschreven meldingsplicht strafbaar te stellen. De redenen hiervoor zijn tweemaal. Ten eerste richt deze bepaling zich tot een ieder, hetgeen in het licht van strafbaarstelling een te vaag omliggende groep is. De tweede reden is dat degenen ten aanzien van wie de meldingsplicht in het bijzonder van belang is, namelijk veelal de houders van inrichtingen die onder paragraaf 3 van het Besluit risico's zware ongevallen vallen, tevens moeten voldoen aan de in het tweede lid gegeven verplichting, waarvan overtreding wel strafbaar is gesteld. Voor hen zal het niet voldoen aan de meldingsplicht van het eerste lid, in het algemeen ook het niet voldoen aan de verplichting uit het tweede lid betekenen.

Met betrekking tot de uitvoerings-algemene maatregel van bestuur, het Besluit informatie inzake rampen, merk ik het volgende op.

Ten aanzien van de toepassing van artikel 2c, eerste lid, van de wet zijn in het besluit (artikel 2) slechts nadere regels gegeven inzake de informatievervalsing door natuurlijke personen of rechtspersonen die op grote schaal gevaarlijke micro-organismen, zoals in dat besluit gedefinieerd, toepassen. In artikel 16 van het besluit zal worden bepaald dat handelen in strijd met onder meer dit artikel 2 een strafbaar feit is.

Ten aanzien van de toepassing van artikel 11b, tweede lid, van de wet zijn in artikel 4 van het besluit nadere regels gegeven. In artikel 16 van het besluit zal dan ook worden bepaald dat handelen in strijd met ook artikel 4, eerste tot en met vierde lid, een strafbaar feit is. Dit artikel 4 zal zodanig worden gewijzigd dat op een ieder die over relevante veiligheids-technische informatie beschikt, de verplichting rust om desgevraagd aan de burgemeester de informatie te verstrekken die nodig is opdat hij zijn taken, bedoeld in artikel 11a, eerste en tweede lid, van de wet, naar behoren kan uitvoeren. Voorts zal onder meer worden bepaald dat degene die een inrichting drijft waarop par. 3 van het Besluit risico's zware ongevallen van toepassing is óók uit eigen beweging een aantal omschreven gegevens moet verstrekken.

De hier genoemde verplichtingen tot informatieverschaffing gelden niet voor zover de desbetreffende informatie reeds op grond van andere voorschriften is verschaft of kan worden verkregen.

Het wetsvoorstel legt de strafrechtelijke sanctie op overtreding van de bovengenoemde bepalingen neer in de Wet op de economische delicten. Door artikel XVI worden de artikelen 2c, eerste lid, en 11b, tweede lid, – voor zover de overtreding van het bij of krachtens deze artikelen bepaalde is aangeduid als strafbare feiten – in de alfabetische rangschikking van artikel 1a van de Wet op de economische delicten ingevoegd. De reden hiervan is dat ook overtreding van soortgelijke bepalingen in de Kernenergiewet en de Wet bestrijding ongevallen Noordzee in artikel 1a als economische delicten worden aangemerkt. Het is dan logisch dat op overtreding van de genoemde bepalingen van de Rampenwet de Wet op de economische delicten eveneens van toepassing is. Het voordeel daarvan is dat ook verschillende bijkomende straffen opgelegd en ook maatregelen genomen worden en dat hogere strafmaxima als hoofdstraf opgelegd kunnen worden.

3. Binnengekomen commentaren

Een concept-wetsvoorstel is om commentaar voorgelegd aan de provinciebesturen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Brandweer Federatie.

In de ontvangen commentaren werden onder meer opmerkingen gemaakt over het onder de reikwijdte van de Rampenwet brengen van zware ongevallen. Opgemerkt werd dat zowel het begrip «ramp» als het begrip «zwaar ongeval» arbitrair en relatief blijven en dat de interpretatie daarvan een bevoegdheid van het bevoegd gezag blijft. Ik wijs er naar aanleiding van deze opmerkingen op dat de interpretatie van de beide begrippen inderdaad een bevoegdheid van het bevoegd gezag blijft en dat in zoverre deze begrippen geen objectieve inhoud hebben. Het is ook niet de bedoeling om de inhoud van deze begrippen een meer objectief karakter te geven. Het gaat er daarentegen wel om dat de drempel om de Rampenwet toe te passen, wordt verlaagd. Het begrip «zwaar ongeval» heeft immers een lichtere lading dan het begrip «ramp». Bovendien wordt zo beter aangesloten bij de Europese richtlijnen die mede betrekking hebben op de bestrijding van calamiteiten en de voorbereiding daarop.

In een van de commentaren wordt de suggestie gedaan dat het voor de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval verantwoordelijke bestuur op enig moment bekend maakt dat de Rampenwet wordt toegepast om zo duidelijkheid te verschaffen aan de bij de bestrijding betrokken personen. Ingevolge de Rampenwet is het evenwel geen vereiste dat alvorens de burgemeester van zijn bevoegdheden op grond van deze wet gebruik maakt, hij eerst een rampverklaring aflegt. De burgemeester bepaalt hoe hij te kennen geeft dat de Rampenwet van toepassing is. Vaak zal uit het nemen van bepaalde maatregelen, bij voorbeeld het bijeenroepen van de gemeentelijke rampenstaf, reeds duidelijk zijn dat de Rampenwet wordt toegepast.

In een van de commentaren wordt met het oog op een meer preventieve toepassing van de wet voorgesteld om aan de definitie van ramp of zwaar ongeval de zinsnede «zou kunnen worden bedreigd» toe te voegen. Uit hoofdstuk II van de wet blijkt echter duidelijk dat de daar genoemde bestuursorganen zich moeten voorbereiden op de rampenbestrijding, terwijl de in hoofdstuk III vastgelegde bevoegdheden gezien de daar gebruikte bewoordingen ook betrekking hebben op dreigende rampsituaties.

Het concept-wetsvoorstel zoals dat aan de provinciebesturen, de VNG en de NBF is voorgelegd, bevatte een uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid van de commissaris van de Koningin jegens het gemeentebestuur en van de Minister van Binnenlandse Zaken jegens het provinciebestuur. Die aanwijzingen konden worden gegeven met betrekking tot het beleid inzake de voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen. Hiertegen zijn in de commentaren verschillende argumenten ingebracht. In het licht van het in gang gezette proces van versterking van de brandweer acht ik deze uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheden thans minder opportuun. Doel van dit proces van versterking van de brandweer is een bestuurlijke, organisatorische en operationele verbetering van de rampenbestrijdingsorganisatie, inclusief een verbetering van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Ik verwijs naar paragraaf 1.4. van deze toelichting. Met dit project wordt dus hetzelfde beoogd als met de eerder voorgestelde uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid, namelijk het in stand houden en verder bevorderen van de kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding. Dit vormt voor mij de reden om vooralsnog van uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheden af te zien. Daarmee sluit ik op dit punt aan bij de binnengekomen commentaren.

Een van de commentaren is kritisch op het punt van het vervallen van artikel 18, tweede lid. In aanvulling op de onder punt 2.3.3. gegeven toelichting merk ik nog op dat militaire bijstand een vorm is van bijstand van rijksdiensten. Daarvoor is in artikel 17 een procedure neergelegd, waarbij een rol is weggelegd voor de minister onder wie de in bijstand gevraagde rijksdienst ressorteert en voor de Minister van Binnenlandse Zaken. Laatstgenoemde minister kan daardoor een overzicht krijgen van alle gedane verzoeken en kan, in overleg met de commissaris van de Koningin en zijn betrokken ambtgenoot, voor de nodige coördinatie zorgen.

In een van de commentaren wordt voorgesteld om de Rampenwet ook van toepassing te doen zijn op situaties waarin de fysieke dreiging niet zo direct is en het optreden van verschillende diensten niet noodzakelijk is maar waarin wel de informatievoorziening tussen overheden en naar het publiek toe een bijzonder accent krijgt. Ik ben echter van mening dat zulke situaties buiten de reikwijdte en de doelstelling van de Rampenwet dienen te blijven. Per definitie is een ramp immers een gebeurtenis die met fysieke dreiging gepaard gaat. Het zou te ver voeren om deze wet zo op te rekken dat daar ook gebeurtenissen zonder fysieke dreiging onder komen te vallen. Overigens is de informatievoorziening bij rampen geregeld in de laatste wijziging van de Rampenwet (Stb. 1993, 503).

Voorts wordt in een van de commentaren voorgesteld om waar mogelijk bepalingen uit andere wetten die op bevoegdheden bij de bestrijding van rampen en grote ongevallen en de voorbereiding daarvan betrekking hebben, in de Rampenwet te concentreren. Ik merk dienaangaande op dat de Rampenwet de in andere wetten opgenomen bevoegdheden en andere bepalingen inzake de rampenbestrijding en de voorbereiding daarvan in stand laat en dat het mede om die reden en uit een oogpunt van overzichtelijkheid de voorkeur verdient die bepalingen in die andere wetten te laten staan. Zouden de bepalingen inzake het bestrijden van specifieke zware ongevallen en rampen uit bij voorbeeld de Kernenergiewet en andere wetten in de Rampenwet worden opgenomen, dan zou deze wet het beeld van een lappendeken gaan vertonen en zouden belangrijke leemtes in het geheel van bevoegdheden in de desbetreffende sectorale wetten optreden.

4. Artikelen

Artikel I, onder A

In onderdeel A wordt, zoals aangegeven in paragraaf 1.2, de definitie van ramp of zwaar ongeval uitgebreid met de nazorgfase. Bovendien is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de woorden «algemene veiligheid» in het voorgestelde artikel 1, onderdeel b, onder 1°, te vervangen door «openbare veiligheid», omdat deze woorden beter aansluiten bij bijvoorbeeld de Nota Veiligheidsbeleid 1995–1998 (Kamerstukken II 1994/95, 24 225, nr. 2).

Artikel I, onder B tot en met D en H tot en met N

De wijzigingen die in deze onderdelen zijn opgenomen, hebben alle betrekking op de uitbreiding van de reikwijdte van de Rampenwet tot zware ongevallen (zie paragraaf 1.1.).

Artikel I, onder E

De redactionele wijzigingen die in dit onderdeel zijn opgenomen, zijn wenselijk in verband met de strafbaarstelling die wordt geregeld in het voorgestelde artikel 26.

Artikel I, onder G

Bij onderdeel G wordt onder verlettering van de onderdelen l tot en met o tot m tot en met p, aan artikel 4, eerste lid, een nieuw onderdeel l toegevoegd. Om invulling te geven aan de taak die gemeenten vervullen op het terrein van de nazorg van een ramp of een zwaar ongeval, is in dit artikelonderdeel neergelegd dat een rampenplan ook een plan in hoofdlijnen dient te bevatten over de wijze waarop de gemeenten omgaan met het beperken van de directe gevolgen van een ramp of zwaar ongeval. Dit artikelonderdeel biedt tezamen met de artikelen 2b en 7 van de Rampenwet voldoende garantie dat de desbetreffende gemeente het nodige doet aan het beperken van de gevolgen van een ramp of zwaar ongeval dan wel van een toekomstige ramp of zwaar ongeval.

Overigens staat het de raad van een gemeente vrij om in het gemeentelijk rampenplan tevens andere op de nazorg gerichte elementen op te nemen in aanvulling op die waartoe artikel 4, eerste lid, verplicht.

Artikel I, onder F en O

Deze wijzigingen van de delegatiegrondslag vloeien voort uit de strafbaarstelling die wordt geregeld in het voorgestelde artikel 26.

Artikel I, onder P

Met deze wijziging wordt beoogd buiten twijfel te stellen dat de aanwijzingen die de Minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 13 van de Rampenwet aan de commissarissen van de Koningin kan geven, zich ook tot één of enkele commissarissen kunnen beperken.

Artikel I, onder Q

De in paragraaf 2.3.1. voorgestelde bepaling inzake de coördinatie van maatregelen of regels die op landelijk niveau zullen worden getroffen respectievelijk gesteld, is in dit onderdeel opgenomen.

Artikel I, onder R

Dit onderdeel bevat de in paragraaf 2.3.2. toegelichte aanpassing van de bepaling in de Rampenwet over de interprovinciale bijstandsverlening.

Artikel I, onder S

Door schrapping van het tweede lid van artikel 18 vervalt de mogelijkheid dat een burgemeester direct aan een provinciaal militair commandant of de regionaal militair commandant-noord bijstand kan vragen (zie paragraaf 2.3.3.).

Artikel I, onder T

Met betrekking tot de in het voorgestelde artikel 26 geregelde strafbaarstelling wordt verwezen naar paragraaf 2.4.

Artikelen II tot en met XII, onder A tot en met C, en XIII tot en met XV

Deze artikelen of artikelonderdelen bevatten louter technische aanpassingen van andere wetten, die verband houden met de uitbreiding van de reikwijdte van de Rampenwet tot zware ongevallen.

Artikel X

Bij de formulering van artikel X is als uitgangspunt gehanteerd dat het voorstel van wet tot hernieuwde vaststelling van de Oorlogswet voor Nederland ter aanpassing aan de Grondwet en aan de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Kamerstukken I 1994/95, 23 788, nr. 350) op een eerder tijdstip tot wet wordt verheven en in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel XII, onder D en E

Onderdeel D heeft tot doel de artikelen 18 en 25 van de Brandweerwet 1985 te laten vervallen. Aan de bevoegdheid om op basis van artikel 18 bij algemene maatregel van bestuur ter voorkoming van brand regels te stellen die brandgevaar kunnen opleveren voor bouwwerken die om hun kunstwaarde, hun wetenschappelijk belang of hun bestemming bijzondere bescherming tegen dat gevaar behoeven, bestaat niet langer behoefte. Immers in het Bouwbesluit en de bouwverordening die beide op de Woningwet zijn gebaseerd, zijn de brandveiligheidsvoorschriften opgenomen waaraan dergelijke inrichtingen moeten voldoen. Het is niet noodzakelijk aanvullende brandveiligheidsvoorschriften aan de onderhavige inrichtingen krachtens artikel 18 van de Brandweerwet 1985 te stellen. Dit artikel kan daarom vervallen. Omdat artikel 25 nauw samenhangt met artikel 18, vervalt ook de noodzaak van het laten voortbestaan van artikel 25.

Onderdeel E strekt er allereerst toe om een technische onvolkomenheid in artikel 23, eerste lid, van de Brandweerwet 1985 te herstellen. Bovendien heeft dit onderdeel tot doel de verwijzing in artikel 23, eerste lid, naar artikel 18 te laten vervallen in verband met onderdeel D waarbij artikel 18 wordt geschrapt.

Artikel XVI

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 2.4., laatste alinea.

Artikel XVII

In de wet van 14 november 1991, houdende regels met betrekking tot de aanpassing van een aantal wetten die bepalingen bevatten welke mede betrekking hebben op de bescherming van de bevolking, op de noodwachten of de noodwachter (Stb. 1991, 631) komt een artikel IV voor waarmee werd beoogd een wijziging aan te brengen in artikel 2 van de Distributiewet 1939. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat tot de wet van 14 november 1991 heeft geleid (19 974), is artikel 2 van de Distributiewet 1939 door middel van een andere wet gewijzigd, zonder dat in wetsvoorstel 19 974 daarmee rekening is gehouden. Door die andere wijziging was er geen reden meer om artikel 2 ook in het kader van wetsvoorstel 19 974 te wijzigen. In verband daarmee is besloten eerdergenoemd artikel IV niet in werking te laten treden (zie koninklijk besluit van 17 december 1991, Stb. 737). In aansluiting daarop wordt thans voorgesteld artikel IV te laten vervallen.

Artikel XVIII

Artikel XVIII strekt ertoe in het voorstel van Wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam (Kamerstukken II 1994/95, 24 087) de technische wijzigingen aan te brengen die voortvloeien uit artikel I, onderdelen A en S.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal