



Lectoraat Veiligheid

Hogeschool **HZ** Zeeland

Eindrapport
Project
Land-Zeeregelingen

maart 2006

deel

1

Water, Ramp en (Neder)land

Lectoraten

De introductie van lectoren in het hoger beroepsonderwijs vond plaats tegen de achtergrond van een maatschappelijk debat over kennis en innovatie. Nederland heeft de ambitie uitgesproken om binnen Europa op het gebied van kennis en kennisinnovatie tot de top drie te willen behoren. Om dit te kunnen realiseren moet er aanzienlijk worden geïnvesteerd in onderwijs en onderzoek. In 1999 ondertekenden de Europese regeringsleiders de verklaring van Bologna, hiermee werd onder meer de basis gelegd voor de bachelor – masterstructuur bij Nederlandse universiteiten en hogescholen en werden er tevens lectoraten ingesteld op hogescholen. Aan de lectoraten zijn doelstellingen meegegeven op het gebied van kennisontwikkeling door middel van toegepast onderzoek, professionalisering van docenten, doorwerking van het specifieke vakgebied in het curriculum, internationalisering en kenniscirculatie. De Hogeschool Zeeland heeft vooralsnog gekozen voor de instelling van vier lectoraten, alle vier gericht op hoogst actuele maatschappelijke domeinen nl;

- Duurzaamheid en Water
- Ondergronds ruimtegebruik
- Veiligheid
- Ondernemen en Innoveren

De Hogeschool Zeeland heeft voor wat betreft het onderwijs voor een integratiemodel gekozen, dat betekent dat de lectoren geen eigen opleidingsrichting aansturen maar de onderwerpen uit de drie domeinen integreren in de curricula van de HZ-opleidingen en aanvullende minors en zomogelijk masters ontwikkelen.

Om de doelstellingen van de lectoraten te kunnen realiseren wordt de lector bijgestaan door een kenniskring.

De lector en kenniskring beschikken vormen een kennisinstituut, in dit geval het kennisinstituut veiligheid.

Hogeschool Zeeland
Lectoraat Veiligheid
Edisonweg 4
Postbus 364
4380 AJ VLISSINGEN
Telefoon: 0118-489000 (algemeen)
Telefoon: 0118-489331 (Secretariaat Lectoraten)
Fax: 0118-489200
Website: www.hz.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	5
2 Opdracht en werkwijze.....	6
2.1 Probleemstelling	6
2.2 Opzet rapportage	7
2.2.1 Toelichting deel 1	7
2.2.2 Toelichting deel 2	7
3 Bevindingen wet- en regelgeving.....	8
3.1 Inleiding en verantwoording.....	8
3.2 De wet.....	8
3.2.1 De Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO).....	9
3.2.2 De Wet Bestrijding Ongevallen Noordzee (de Wet BON)	10
3.2.3 Search and Rescue (SAR).....	11
3.2.4 Beleidsregels	12
3.2.4.1 Het Handboek Rampenbestrijding.....	12
3.2.4.2 Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.	13
3.3 Het regelgevingsmodel	13
3.3.1 De uitvoeringsregelingen.....	13
3.3.2 Het Rampenplan Noordzee 2003.....	14
3.3.3 De regelingen ten aanzien van de Westerschelde, IJsselmeer en de Waddenzee	15
4. De Praktijk.....	16
5. Conclusies.....	18
5.1 Conclusies op basis van wet- en regelgeving en de praktijk.....	18
5.1.1 Handboek Rampenbestrijding	18
5.1.2 Het Rampenplan Noordzee 2003.....	18
5.1.3 De regelingen ten aanzien van de Westerschelde, IJsselmeer en de Waddenzee	19
5.1.4 De Praktijk	19
5.2 Algehele conclusies	21
6. Aanbevelingen.....	23
7. Actie voorstellen.....	25

1. Inleiding

“In het leven is niets eenvoudig” een veel, met enige verzuchting, gebruikte uitdrukking bij het afronden van een gecompliceerde opdracht. Dat gold zeker voor het project “Land-Zeeregelingen”. Een beladen opdracht ook, immers er waren al vele projecten geweest in de achterliggende periode.

Veel dank is verschuldigd aan de inzet en tomeloze energie van al de leden van de begeleidingscommissie en klankbordgroep. Het gaat immers om details alvorens tot de grote lijnen te kunnen komen. In het bijzonder de heer J. Stierhout die namens de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), en als directeur Veiligheidsregio en met zijn nautische achtergrond bereid was een belangrijke bijdrage te leveren.

Ik hoop dat met dit onderzoek , de conclusies en aanbevelingen, land en water dichterbij elkaar toe zullen groeien. Want dat is nodig!

Dick Q.P. Fundter
Lector Veiligheid
Hogeschool Zeeland

Vlissingen, 30 maart 2006

2. Opdracht en werkwijze

“Geef een analyse van de huidige situatie door middel van een “foto” van het geheel van regelingen en geef daarin de knelpunten aan en draag oplossingsrichtingen aan voor de geconstateerde knelpunten”.

2.1 Probleemstelling

► *Vraagstelling*

Hoe kan de afstemming tussen de rampenbestrijding voor op het land en de rampbestrijding voor op het water beter verlopen?

► *Aanleiding*

De onderzoeksrapportage ‘Dakota-incident Waddenzee’ (september 1997) vormde voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Minister van BZK) mede aanleiding om te bezien of de diverse zeeregelingen¹ in hun samenhang verbetering behoeften.

► *Onderschrijvende onderzoeken*

Naast het bovengenoemde onderzoek (uitgevoerd door de toenmalige Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding), is nog een aantal onderzoeken te noemen waaruit blijkt dat de afstemming wat betreft rampenbestrijding tussen land en zee verbeterd kan worden. Te denken valt aan:

- *Zeeregelingen vergeleken: plan, planning en scenario's* (COT, 1998)
- *Afstemming, communicatie en samenwerking bij incidenten en calamiteiten in het kustgebied* (Ensaco, 2003)
- *Analyse van de risico's en de bestrijdingsorganisatie voor de Waddenzee* (SAVE, 2003)

► *Achtergrond vraagstelling*

De Minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van dit dossier en geeft in de BZK-begroting 2004 aan dat op het terrein van de planvorming *overeenstemming zal worden bereikt over de aanpak van de afstemming tussen Land- en Zeeregelingen.*

Om aan deze vraagstelling mede invulling te geven is de Hogeschool Zeeland, Lectoraat Veiligheid, verzocht de problematiek in beeld te brengen en mogelijke oplossingsrichtingen aan te dragen.

¹ Onder Zeeregelingen worden de volgende regelingen verstaan: Rampenplan voor de Noordzee, Operationeel Plan Search and Rescue (SAR-Regeling), Samenwerkingsregeling Ongevalsbestrijding Waddenzee (SOW-regeling Waddenzee), Samenwerkingsregeling Ongevalsbestrijding IJsselmeergebied (SAMIJ-regeling), Samenwerkingsregeling Ongevalsbestrijding Westerschelde

2.2 Opzet rapportage

De onderzoeksresultaten zijn in twee delen vastgelegd:

- Deel 1 bevat in een managementsamenvatting de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen.
- Deel 2 bevat een overzicht van alle relevante wetgeving, regelgeving, partijen en onderzoeken;

2.2.1 Toelichting deel 1

Deel 1 omvat:

- conclusies gebaseerd op de analyse van wetgeving, regelgeving en praktijk;
- zes hoofdconclusies;
- vier aanbevelingen;
- vier actievoorstellen.

2.2.2 Toelichting deel 2

Deel 2 bestaat uit:

- de methodiek van het onderzoek;
- een overzicht van alle (wettelijke) aspecten die verbonden zijn aan het onderzoeksdomein;
- praktijksituaties.

Het overzicht (b) is opgebouwd vanuit een wet- en vanuit een regelgevingsmodel:

► *de wet*

De voor dit onderzoek relevante wetgeving is samengevat in paragraaf 3.2. De subparagrafen 3.2.4.1 en 3.2.4.2 bevatten een beknopte synopsis van *het Handboek Voorbereiding rampenbestrijding* en het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*. Formeel hebben deze handleidingen en handreikingen van het Ministerie géén verplichtend karakter, maar in de praktijk bieden zij een belangrijk handelings- en verantwoordingskader van bindend juridische aard (pseudo-wetgeving). Hierop is het vertrouwensbeginsel van toepassing en de burger kan zich hier derhalve in voorkomend geval ook op beroepen. Dit is de reden dat beide handboeken zijn opgenomen in het overzicht van de wettelijke aspecten.

► *het regelgevingsmodel*

Het tweede niveau beslaat de beleidsregels in de vorm van plannen: overeenkomsten tussen de (door overheid diverse gemandateerde) partijen met als doel samenwerking of het bundelen van krachten.

3. Bevindingen wet- en regelgeving

3.1 Inleiding en verantwoording

Het onderzoek brengt de bestuurlijke en operationele voorbereiding in kaart op het gebied van ongevallen-, incidenten- en rampenbestrijding en kijkt tevens naar de borging van het beleid, met name zoals vastgelegd in de diverse plannen.

Het samenbrengen en analyseren van relevante wetgeving beperkt zich tot die wetgeving, die direct voor de onderbouwing van het onderzoek noodzakelijk is. Dwarsverbanden naar meer specifieke wetgeving (als Brandweerwet, Politiewet, Gemeentewet en Provinciewet) liggen voor de hand, maar vallen buiten de opdracht.

De verschillende onderdelen van de wetgeving sluiten in grote lijnen op elkaar aan en bevatten reeds op diverse plaatsen dwarsverbanden.

3.2 De wet

Bij diverse onderzoeken na grote rampen is het functioneren van de rampenbestrijding onderzocht. Behalve op de naleving van de bestaande, formele regelgeving, is gelet op de wijze waarop overheidsinstanties de verschillende, door het Rijk verstrekte, leidraden en handreikingen zijn gevolgd.

In het onderzoek *Rampen, regels en richtlijnen*, verricht door de Universiteit van Tilburg, wordt informele regelgeving door middel van handleidingen, handreikingen en andere documentatie een aanzienlijk bestuurlijk gewicht toegekend.

De status en de betekenis van de documentatie op het gebied van rampenbestrijding zijn echter nogal dubbelzinnig. Formeel hebben zij geen verplichtend karakter, zij vloeien immers niet uit wet- en regelgeving. Materieel is er echter geen sprake van vrijblijvendheid, omdat de leidraden en richtlijnen in de praktijk een belangrijk handelings- en verantwoordingskader bieden.

Binnen deze kaders zijn zowel *het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (HVR)* als *het Handboek Crisisbesluitvorming (HCB)* gezien. Toetsing van deze benadering bij het *kenniscentrum Wetgeving van het Ministerie van Justitie* bevestigt de conclusies van het genoemde onderzoek van de Universiteit van Tilburg.

In de komende subhoofdstukken wordt de relevante wet- en regelgeving nader beschouwd. Het betreft de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO), de Wet Bestrijding Ongevallen Noordzee (BON), de Search and Rescue(SAR)-regeling en de beleidsregels uit *het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* en *het Handboek Crisisbesluitvorming*.

3.2.1 De Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO)

► Wettelijk kader

De WRZO vormt het wettelijke kader voor de bestrijding van rampen en zware ongevallen binnen de gemeentegrenzen.

Binnen de WRZO wordt geen onderscheid gemaakt tussen rampen- en incidentbestrijding op het water en op het land. Dit betekent dat voor incidentenbestrijding op gemeentelijk ingedeelde wateren dezelfde systematiek geldt als voor het land.

► Verantwoordelijken

Tussen de bestuurslagen is er een verplichting elkaar de nodige inlichtingen te verschaffen.

Gemeente

De primaire verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding ligt bij de gemeenten en is geborgd in een samenhangend veiligheidsbeleid. Gemeenten hebben belangrijke bevoegdheden op het terrein van pro-actie en preventie. Zij werken samen in een veiligheidsregio, met een veiligheidsbestuur.

Een regionaal (multidisciplinair) beheersplan borgt het gemeentelijke veiligheidsbeleid in het regionale veiligheidsbeleid.

Bij een ramp of zwaar ongeval in de gemeente heeft de burgemeester het opperbevel. Degenen die aan de bestrijding deelnemen staan onder zijn bevel.

Provincie

De Provincie heeft toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van de planvorming en heeft een toetsende rol. Daarmee vormt de Provincie een schakel tussen gemeenten en Rijk.

De Commissaris van de Koningin kan de nodige aanwijzingen geven over het te voeren beleid inzake de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval.

Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van de rampenbestrijding als zodanig.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan op zijn beurt de Commissaris van de Koningin van aanwijzingen voorzien.

3.2.2 De Wet Bestrijding Ongevallen Noordzee (de Wet BON)

► *Wettelijk kader*

De Wet BON heeft een eigen focus. Dit komt door a) het nagenoeg ontbreken van een menselijke populatie, b) de bedreiging van de ecologie en c) het gegeven dat acute hulpverlening moet opereren binnen de nautische mogelijkheden en die van ‘search and rescue’.

De Wet BON schept het kader voor het bestrijden van ongevallen op de Noordzee voor de Nederlandse kust. De wet heeft niet het karakter van een ‘WRZO voor het water’. Hij spreekt niet over slachtoffers of de noodzaak tot het redden van mens en dier, maar richt zich op voorvallen en schadelijke gevolgen van een ‘ongeval’.

De wet definieert de termen *ongeval* en *schadelijke gevolgen* en regelt de samenhangende belangen van Nederland als kuststaat. De Wet BON beschrijft de procedures te volgen na de melding van een ongeval met een of meerdere schepen.

► *Toepassingsgebied*

In de regeling *Provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzee* is vanaf de kustlijn een zeestrook van 1 kilometer als gemeentelijk gebied ingedeeld. Hierdoor overlappen de toepassingsgebieden van de Wet BON en de WRZO elkaar. De rampen en incidentenbestrijding op zee valt, ook binnen de 1 km-zone, primair onder de Wet BON.

Dit besluit is genomen uit doelmatigheidsoverwegingen en is onder andere voor de toepassing van de coördinatieregeling *Bestrijding kustverontreiniging* van groot (financieel) belang voor betrokken gemeenten.

► *Verantwoordelijken*

In tegenstelling tot de 1-km zone, de binnenwateren en het land is de Noordzee niet bestuurlijk ingedeeld. De beleidsverantwoordelijkheid voor de rampen en incidentenbestrijding op de Noordzee ligt primair dan ook bij de Minister van Verkeer en Waterstaat (Minister van V&W). De uitvoering geschiedt in overleg met “onze Ministers wie het aangaat”.

Wanneer er sprake is van een situatie die onmiddellijk ingrijpen vereist dan dient bij een incident op de Noordzee met effecten naar het land vooraf te worden overlegd met de betrokken burgemeester(s). De Commissaris van de Koning wordt hierover ingelicht.

Het overleg betreft dan de gecoördineerde vervolgmaatregelen voor de effecten op de landzijde. Deze situatie is echter ingegeven door het uitgangspunt dat de Minister beheerder is van het Noordzeewater én verantwoordelijk is voor de ongevalbestrijding.

De Minister van V&W maakt, bij een gecoördineerde bestrijding van ongevallen op de Noordzee, gebruik van een *Interdepartementaal Beleidsteam Noordzee* (IBTN). De opvatting van het kabinet is dat *interdepartementale coördinatie* plaatsvindt vanuit het *Nationaal Coördinatiecentrum* (NCC). De Minister van BZK wordt bij bovenprovinciale bijstand geadviseerd door het *Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum* (LOCC).

► *Toepassing*

De Wet BON kent een graduele opbouw van te nemen stappen. Sommige stappen zijn situationeel afhankelijk en variëren per ongeval.

Minister van V&W (ondersteund door een IBTN) verklaart de aan stappen gekoppelde artikelen per geval van toepassing.

3.2.3 Search and Rescue (SAR)

► *Wettelijk kader*

Op grond van internationale verdragen is Nederland verplicht een reddingsdienst (Search and Rescue, kortweg SAR) op te richten en in stand te houden.

De alarmering van varende en/of vliegende eenheden vindt rechtstreeks plaats vanuit het Kustwachtcentrum (KWC). De SAR-regeling kent een onderscheid tussen maritieme SAR en aeronautische SAR. Het KWC treedt op als SAR mission commander.

► *Verantwoordelijken*

De directeur Kustwacht is verantwoordelijk voor de SAR-acties op de Noordzee, maar ook voor de ruime binnenwateren (Waddenzee, IJsselmeer en de Zeeuwse en Zuid-Hollandse stromen). Vergelijkbaar met de positie van de commandant van de brandweer als operationeel leider, heeft de directeur Kustwacht in de gemeentelijk ingedeelde gebieden de operationele leiding onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de betreffende burgemeester die het ‘opperbevel’ heeft.

De Minister van V&W is bestuurlijk verantwoordelijk voor de SAR en rampen- en incidentenbestrijding op de Noordzee (ook binnen de 1 km-zone) en het continentaal plat.

3.2.4 Beleidsregels

3.2.4.1 Het Handboek Rampenbestrijding

► Doel

Het *Handboek Rampenbestrijding* heeft een tweeledig doel; enerzijds beoogt het Handboek een overzicht te verschaffen van de kennis over beleid en praktijk, anderzijds fungeert zij als wegwijzer voor de documentatie die de afgelopen jaren is verschenen.

► Relaties met de Wet BON en de WRZO

In de methodologische benadering van ramptypen is het ramptype “ongeval op het water” genoemd. Hierbij is uitgegaan van een WRZO-watergerelateerde benadering.

In de beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid is de relatie tussen de Wet BON en de WRZO opgenomen evenals de verantwoordelijkheden binnen de bestuurskolom.

Verder is een relatie gelegd tussen de Wet BON en het *Rampenplan voor de Noordzee* en wordt de ‘operationele taak bij coördinatie van een ongeval op zee’ van de directeur van het Kustwachtcentrum (KWC) beschreven.

► Relaties ontbreken

Wat ontbreekt, is de specifieke relatie tussen de directeur KWC, de commandant regionale brandweer en het lokale bevoegde gezag waar het een incident (of gevolgen van een incident) in gemeentelijk ingedeeld gebied betreft.

► Eenduidige terminologie ontbreekt

Begrippen uit het Handboek worden elders, bijvoorbeeld in de SAR-regeling, ook gebruikt. Vanwege de in tijd asynchrone ontwikkeling van diverse beleidsregels en regelingen ontbreekt eenduidigheid in de gebruikte terminologie.

► Watergerelateerde ongevallen niet of weinig gespecificeerd

In de methodische benadering van mogelijke rampen en zware ongevallen door middel van de analyse van ‘maatgevende rampscenario’s’ en de leidraad ‘operationele prestaties’ is geen procesmatige beschrijving van het ramptype ‘ongeval op het water’ opgenomen, noch een beschrijving van de watergerelateerde processen en haar actoren.

In de GRIP-procedure wordt de opschaling in haar onderlinge operationele en bestuurlijke samenhang beschreven. In het opschalingproces (GRIP) is de interactie tussen de land- en watergerelateerde actoren niet beschreven.

Ook processen als redding en brandbestrijding hebben een eigen inhoud bij respectievelijk water-landgeoriënteerde operatiën.

Ten aanzien van de bestuurlijke coördinatie op Provinciaal en Rijksniveau beschrijft het Handboek de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de diverse bestuursniveaus. De specifieke bestuurlijke en operationele coördinatieproblematiek bij (dreigende) gemeente en Provinciegrens-overschrijdende incidenten vanaf het water zijn echter geen onderwerp van nadere beschouwing in het handboek.

In het Handboek zijn geen zorgnormen benoemd voor watergerelateerde processen.

3.2.4.2 Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.

Het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is een praktische leidraad voor eenduidige coördinatie- en besluitvormingsstructuren op Rijksniveau voor de beheersing van crises. Het is, met inachtneming van de bestaande afspraken over een aantal specifieke incidenten, bestemd voor alle crisissituaties die een optreden van de Rijksoverheid vereisen.

Op basis van dit Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming worden specifieke afspraken gemaakt met betrekking tot bepaalde crisistypen en de wijze van voorbereiding. Deze worden vastgelegd in departementale handboeken crisisbeheersing. Bij betrokkenheid en inzet van meerdere departementen worden een of meer departementen als coördinerend aangewezen.

3.3 Het regelgevingsmodel

3.3.1 De uitvoeringsregelingen

In deze analyse zijn de plannen betrokken ten aanzien van de Westerschelde, de Waddenzee, het IJsselmeer en de Noordzee. Daarnaast is de regelgeving met betrekking tot SAR opgenomen.

De vorm en inhoud van de regelingen zijn zeer divers van aard. Deze diversiteit uit zich in zowel de benadering van de effectgeoriënteerde (Waddenzee), scenariogeoriënteerde (Westerschelde) en procesgeoriënteerde (Noordzee) als wel in de wijze waarop de kernvragen ten aanzien van de bestuurlijke en operationele coördinatie worden ingevuld.

3.3.2 Het Rampenplan Noordzee 2003

► *Status aparte*

Het rampenplan Noordzee 2003 heeft tussen de overige regelingen een status aparte. Het betreft, zoals eerder aangehaald, immers een niet-gemeentelijk ingedeeld gebied.

Dat houdt in dat de Minister van V&W een primaire rol in de besluitvorming op zich neemt. Bij de andere regelingen ligt die rol (voor zover echt duidelijk omschreven) veelal bij de betrokken burgemeesters, op een wat meer gedecentraliseerd niveau. De Minister van V&W is hiermee “bestuurder” van dit gebied.

Door de dynamiek van de Noordzee zijn repressieve, naast mensgeoriënteerde, maatregelen vooral gericht op het voorkomen van ecologische problemen en het vrijhouden van de nautische verkeersstromen.

► *Toepassingsgebied*

Het principe van de 1 km-zone van de Noordzee (gemeentelijk gebied) wordt in de regeling weliswaar genoemd, de bijbehorende coördinatie is echter geregeld en geborgd in de Wet BON.

► *Overleg belangrijk*

Het rampenplan Noordzee dient in nauwe samenhang te worden gezien met de Wet BON. Er zijn immers diverse beslismomenten noodzakelijk om artikelen van de Wet BON van toepassing te laten zijn. Dit vraagt nader overleg in het *Interdepartementale Beleidsteam Noordzee* (IBTN).

Mogelijke effecten vanaf de Noordzee naar de landzijde worden in goed overleg met de betrokken besturen aan de landzijde, gecoördineerd bestreden.

Het aantal actoren aan de landzijde kan aanzienlijk zijn. Ondanks dat, is er voor de gehele Noordzeekust (inclusief de gemeentelijk ingedeelde 1 km-zone) geen regeling specifieke coördinerend bestuurder aan de landzijde aangewezen.

► *De Kustwacht*

De directie Noordzee van het Ministerie van V&W, is als waterkwaliteitsbeheerder de verantwoordelijke in het Noordzeegebied (coördinatieregeling *Bestrijding Kustverontreiniging*).

Calamiteitenbestrijding en waterkwaliteitsbewaking liggen in één hand, namelijk in die van de Minister van V&W.

De Kustwacht en het Ministerie van V&W hebben daartoe een operationele overeenkomst. De Kustwacht vormt een essentieel onderdeel van de incidentenbestrijding op het water.

Het gemeenschappelijke optreden is nauwelijks geborgd in de plannen.

Het Kustwachtcentrum heeft voor haar taken de beschikking over, door diverse partijen beschikbaar gestelde, middelen, waaronder de operationele vaartuigen van de *Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij* (KNRM). Het Kustwachtcentrum heeft een overeenkomst met de KNRM waaruit een inspanningsverplichting vloeit vanuit de KNRM. De KNRM verzorgt een fijnmazig netwerk van reddingsstations langs de kust en de grote binnenwateren.

Er zijn geen zorgnormen voor dit optreden opgesteld.

3.3.3 De regelingen ten aanzien van de Westerschelde, IJsselmeer en de Waddenzee

Ten aanzien van de bestuurlijke coördinatie binnen de overige regelingen zijn aanzienlijke verschillen in benadering te constateren. Meest in het oog springend is de benadering van de Waddenzeeregeling. In deze regeling hebben de drie betrokken Commissarissen en de betrokken burgemeesters van de waddengemeenten afgesproken een bestuurlijk aanspreekpunt te benoemen, namelijk de Commissaris van de Koningin in de Provincie Friesland. De overige regelingen gaan meer uit van de benadering conform de WRZO.

De specifieke water- land problematiek kan een grote mate van bestuurlijke dynamiek veroorzaken. De vele actoren die bij dit soort problemen betrokken zijn vragen een eenduidige bestuurlijke aansturing.

Enige relatie naar een mogelijke rol van de voorzitter van de veiligheidsregio en het NCC/LOCC ontbreekt in de plannen.

De operationele coördinatie is in de plannen vastgelegd door middel van meldingsprotocollen en opschalingsmodellen. Daarbij valt op dat de mate van detaillering zeer uiteenloopt: van kaderstellend (IJsselmeer) tot uitermate uitgebreid (Westerschelde). Er wordt geen specifieke argumentatie voor gerelateerde incidenten aangevoerd.

4. De Praktijk

De lijst van actoren zoals opgenomen is niet uitputtend. In de vele rampenplannen en rampbestrijdingsplannen zijn naast de genoemde nationale organisaties ook nog vele lokale organisaties en bedrijven opgenomen waarmee waakvlamovereenkomsten zijn gesloten.

Richtinggevend voor het inzicht is wel de diversiteit en kwantitatieve omvang van het geheel; een complex van zowel land- als watergeoriënteerde organisaties. Dit vraagt dat partijen elkaar kennen, vertrouwen en de intentie hebben tot samenwerking.

Dat dit in de praktijk niet altijd vlekkeloos verloopt valt te concluderen uit analyses van incidenten in de afgelopen jaren op diverse wateren. Het betreffen lucht of water georiënteerde incidenten met diverse oorzaken.

In tegenstelling tot andere processen binnen de rampenbestrijding is er voor watergerelateerde processen zowel in de preparatoire fase als in de repressieve fase géén specifieke representatie beschikbaar.

De uitwerking van (deel)processen in de plannen zijn (met inachtneming van eerder gemaakte opmerkingen met betrekking tot het ontbreken van een unité de doctrine in het Handboek Rampenbestrijding) zeer uiteenlopend van aard. Opgemerkt wordt dat de uitwerking in het nieuwe plan voor de Westerschelde veel aanknopingspunten biedt voor een integrale benadering zoals die ook voor het land en water zou kunnen gelden.

De toetsing van de plannen, door middel van een systeem van regelmatig oefenen en evalueren, is geen algemeen goed. Dit varieert sterk tussen de regelingen en is met name afhankelijk van de investeringen die men bereid is te doen in kwaliteitsborging.

Onder kwaliteitsborging wordt verstaan:

- 1) een adequaat en cyclisch coördinatieplan met een beheercomponent en de daarbij behorende financiële en personele middelen;
- 2) een gedegen opleidings- en oefenbeleid;
- 3) een systeem van 'lessons learned'.

De toetsing van de plannen door de Provincie vindt plaats in samenhang met andere plannen in de “natte” sector (zoals de Waterschappen en Rijkswaterstaat).

In de plannen zijn géén zorgnormen benoemd voor watergerelateerde processen.

De resultaten die naar voren kwamen uit de gesprekken versterkte de analyse van de incidenten. De informatiebronnen sloten goed op elkaar aan en repeteerden het weergegeven beeld. Een beeld dat duidt op de noodzaak van eenduidigheid en samenhang. Een beeld dat vraagt naar meer kennis en inzicht in elkaars wereld (nautisch en landgeoriënteerde).

5. Conclusies

5.1 Conclusies op basis van wet- en regelgeving en de praktijk

5.1.1 Handboek Rampenbestrijding

Ontbreken van relaties

In het Handboek Rampenbestrijding worden onvoldoende relaties gelegd tussen de verschillende instanties en overheden bij land-zeegeoriënteerde incidenten. Dit leidt derhalve tot verwarring, wanneer de directeur KWC de operationele leiding claimt over SAR-operaties in gemeentelijk ingedeeld gebied.

Ontbreken eenduidige terminologie

Het gebruik van dezelfde termen uit het Handboek in andere regelingen maar in verschillende betekenissen leidt tot significante misverstanden en vermindert de effectiviteit bij de incidentbestrijding.

Watergerelateerde ongevallen niet of weinig gespecificeerd

Zowel in de methodische benadering van mogelijke rampen en zware ongevallen, de omschrijving van de GRIP-procedure, de processen als redding en brandbestrijding, als de beschrijving van bestuurlijke coördinatie op Provinciaal en Rijksniveau is er geen aparte aandacht voor watergerelateerde ongevallen. Dit leidt tot misverstanden, ook bij de voorbereiding op incidenten.

Geen specifieke representatie van de watergerelateerde processen

In tegenstelling tot andere processen binnen de rampenbestrijding is er voor de watergerelateerde processen géén specifieke representatie beschikbaar. Er zijn ook geen watergerelateerde processen toebedacht aan specifieke proceseigenaren.

5.1.2 Het Rampenplan Noordzee 2003

Goed overleg onontbeerlijk

Doordat de rolverdeling substantieel afwijkt van die van andere regelingen, staat of valt dit rampenplan met goed overleg. De noodzaak tot nader overleg tussen de Minister van V&W enerzijds en de betrokken burgemeesters, de Commissaris(sen) van de Koningen en de Minister van BZK anderzijds, kan niet genoeg benadrukt worden.

Om een tijdige en naadloze aansluiting van de verantwoordelijkheden van het binnenlandse bestuur en die van de Minister van V&W te borgen, dienen alle betrokken partijen van die noodzaak bewust te zijn; zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau.

Het aantal actoren aan de landzijde kan aanzienlijk zijn, en ondanks dat is er voor de gehele Noordzeekust (inclusief de gemeentelijk ingedeelde 1 km-zone) geen regeling-specifieke coördinerend bestuurder aangewezen. Die combinatie kan leiden tot een coördinatieprobleem, het openbaar bestuur aan de landzijde is versnipperd.

Met name daar waar SAR-eenheden in combinatie met landaangestuurde hulpverlening optreden en er ter plaatse coördinatieproblemen kunnen ontstaan vormt de Kustwacht een essentieel onderdeel van de incidentenbestrijding op het water. Reguliere contacten en een vast coördinatiepunt aan de landzijde ontbreken. Er is een afstand tussen de nautische organisatie en de landzijde.

5.1.3 De regelingen ten aanzien van de Westerschelde, IJsselmeer en de Waddenzee

Gebrek aan eenduidigheid van plannen.

“Ten aanzien van de bestuurlijke coördinatie binnen de overige regelingen zijn aanzienlijke verschillen in benadering te constateren. Meest in het oog springend is de benadering van de Waddenzeeregeling. In deze regeling hebben de drie betrokken Commissarissen en de betrokken burgemeesters van de waddengemeenten afgesproken een bestuurlijk aanspreekpunt te benoemen, namelijk de Commissaris van de Koningin in de Provincie Friesland. De overige regelingen gaan meer uit van de benadering conform de WRZO” (zie 3.3.3).

Met deze constructie heeft er een stapeling van bevoegdheden plaatsgevonden bij de Commissaris van de Koningin, toezichthoudend, bestuurlijk coördinerend en in voorkomend geval gebruikmakend van de aanwijzingsbevoegdheid. Er is geen coördinerende rol weggelegd voor de voorzitter van de veiligheidsregio c.q. het NCC/LOCC.

“De specifieke water-landproblematiek kan een grote mate van bestuurlijke dynamiek veroorzaken. De vele actoren die bij dit soort problemen betrokken zijn vragen een eenduidige bestuurlijke aansturing.” (zie 3.3.3)

Het is essentieel die noodzaak te onderkennen en de bestuurlijke aansturing zodanig te regelen dat zowel de verantwoordelijkheidskant als de bestuurlijke aansturingskant afdoende wordt gedekt. Het betreft hier vaak bovenregionale en soms ook bovenprovinciale bestuurlijke coördinatie. Uit dit onderzoek blijkt dat er geen eenduidig beeld bestaat met betrekking tot die bestuurlijke aansturing en de daarbij behorende bestuurlijke doorzettingsmacht. Dit wordt echter als een noodzakelijke randvoorwaarde geacht voor een effectieve reactie op (dreigende) incidenten.

5.1.4 De Praktijk

Een gebrekkige informatievoorziening, onbekendheid van mensen met de materie, gebrekkige toepassing van procedures en onheldere toepassing van opschalingprocessen heeft tot gevolg gehad dat een aantal incidenten niet vloeiend zijn afgehandeld. De gevolgen kwalificeren de oorzaak.

Gebrekkige informatievoorziening

Het ontbreken van een goed gecoördineerd informatiebeleid naar de bevolking had in bepaalde gevallen fatale gevolgen kunnen hebben als de incidenten van grotere omvang en van een andere intensiteit waren geweest.

De achterliggende oorzaak lag in de meeste gevallen in:

1. het niet tijdig informeren en beleidsmatig anticiperen op de situatie;
2. gebrek aan inzicht en een gebrekkige informatiepositie van besturen.

Voorts blijkt dat in een aantal gevallen de landprocessen niet geëigend zijn voor toepassing op het water of dat landprocessen die wel geëigend zijn voor toepassing uitgevoerd werden door watergerelateerde diensten. Soms leidde dit tot parallelle processen die asynchrone besluitvorming veroorzaakte. Dit vraagt extra aandacht en coördinatie.

Het beleven van de realiteit blijkt een subjectieve zaak te zijn. Een goede informatiepositie moet dit kunnen terugbrengen tot een objectieve waarneming. Het organiseren van een adequate informatiestroom, zoals ook de commissie Hermans in haar ACIR-rapportage bepleit, blijkt een noodzakelijke randvoorwaarde te zijn voor synchrone bestuurlijke en operationele besluitvorming.

Gemis specifieke representatie

In tegenstelling tot andere processen binnen de rampenbestrijding is er voor watergerelateerde processen zowel in de preparatoire fase als in de repressieve fase géén unieke representatie beschikbaar. Dit wordt als een groot gemis beschouwd en vormt een substantieel afbreukrisico bij de coördinatie van de watergerelateerde processen

Gebrek aan beleidsregels en zorgnormen

Toetsing bijvoorbeeld door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid wordt bemoeilijkt door het ontbreken van beleidsregels en zorgnormen voor specifieke water-landgerelateerde incidenten.

5.2 Algehele conclusies

1. De wettelijke basis is solide.

- ✓ De bevoegdheden wat betreft 'Rijkswater' en gemeentelijk ingedeelde wateren zijn bij consequente toepassing voldoende helder.
- ✓ De beleidsregels en regelingen hebben een solide wettelijke basis.
- ✓ Waar nodig verwijzen de verschillende wetten en regelgeving naar elkaar, waardoor wettelijk gezien een consistent geheel ontstaat.

2. Beleidsregels en regelingen zijn te divers en onduidelijk om bruikbaar te zijn. Eenduidigheid ontbreekt.

- ✓ Hoe eenduidig en solide de wetgeving, zo onsamenhangend, onvolledig en lastig bruikbaar de beleidsregels en regelingen. Zij geven onvoldoende richting aan de Land-Zeeprocessen.
- ✓ Ondanks hun belang bieden noch het Handboek Rampenbestrijding, noch het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming een formele basis.
- ✓ Het ontbreekt aan een algemene doctrine voor incidenten op het water met gevolgen voor het land. De koppeling met de landzijde ontbreekt.

3. Bestuurlijke coördinatie overlapt, schept verwarring en is dus onvoldoende geregeld.

- ✓ Bij ongevallen op het water is het ene geval de Wet BON van toepassing, in het andere geval de WRZO. In grensgebieden leidt de toepassing van deze wetgeving tot verwarring op het bestuurlijke vlak.
- ✓ Het inconsequent toepassen van de wettelijk beschikbare doorzettingsmacht door besturen, draagt bij aan onduidelijkheid. Dit is met name een kennis- en attitudeprobleem en geen juridisch probleem.
- ✓ Het gebrek aan eenduidigheid in de plannen wat betreft bestuurlijke coördinatie vloeit voort uit:
 1. het gemis aan een unité de doctrine ten aanzien van watergerelateerde processen;
 2. de discussie met betrekking tot de rol en de doorzettingsmacht van het bestuur bij crises.

4. Essentiële informatiestromen voldoen niet.

- ✓ Het 1) niet tijdig beschikbaar hebben van technische informatie met betrekking tot de lading van schepen en 2) het asynchroon verlopen van informatiestromen tussen operationele en bestuurlijke diensten vormen een groot afbreukrisico bij operaties water-land.
- ✓ De technische informatie met betrekking tot de lading is via het volgsysteem bekend. De kapitein van het schip stelt (afdwingbaar) de informatie beschikbaar. Vervolgens moet de informatie worden verspreid en toegankelijk worden gemaakt. Door het ontbreken van één specifieke waterrepresentant is de nautische informatie verbrokken toegankelijk, wat kan leiden tot een onvolledig beeld.

5. Zorgnormen voor de hulpverlening op het water ontbreken.

- ✓ Er zijn géén zorgnormen opgesteld voor de hulpverlening op en vanuit het water.
- ✓ Door het ontbreken van duidelijke benchmarks wordt kwaliteitsbeheersing bemoeilijkt en ontbreekt het aan harde termen voor planningsdoeleinden.

6. Specifieke ‘waterfunctionaris’ met brugfunctie ontbreekt.

- ✓ Voor de geneeskundige hulpverleningsprocessen is er een RGF, voor brandweerprocessen de regionale brandweer. De watergerelateerde processen daarentegen worden in de ‘koude’ noch in de ‘warme’ fase specifiek vertegenwoordigd.

6. Aanbevelingen

1. Ontwikkel een unité de doctrine voor water- landgerelateerde incidenten. Leg deze vast in het Handboek Rampenbestrijding.

Het ontwikkelen van een ‘unité de doctrine’ is de meeste efficiënte methode om in één slag een groot deel van de problematiek op te lossen. Veel van de geconcludeerde problemen vinden hun oorzaak immers in de huidige veelzijdigheid aan regelgeving en het gebrek aan eenduidige verantwoordelijken.

Met het ontwikkelen van deze unité de doctrine wordt invulling gegeven aan de doelstelling van de WRZO waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen land en water binnen de gemeentegrenzen. De watergerelateerde processen worden toegankelijk en toebedeeld aan verantwoordelijken. Er worden zorgnormen vastgesteld voor deze water(gerelateerde) processen. De middelendiscussie wordt op dezelfde transparante en bestuurlijke wijze gevoerd als bij de landgerichte incidenten. De huidige diversiteit in plannen zal afnemen en de plannen zullen naar elkaar toe groeien in een organisch proces. Alle betrokkenen kunnen zich gericht voorbereiden.

2. Versterk de eenduidigheid in de bestuurlijke coördinatie. Installeer een ‘waterfunctionaris’.

Met het ontwikkelen van een unité de doctrine wordt een groot deel van de bestuurlijke onduidelijkheid opgelost. Daarnaast moeten vaste aanspreekpunten gecreëerd worden, de zogenoemde ‘waterfunctionarissen’.

Zij vormen een belangrijke schakel in de communicatie tussen land en water/zeediensten. Wat betreft de Noordzee kan de vertegenwoordiging bij de directeur Kustwachtcentrum worden gelegd; voor de grote binnenwateren kan dat de Hoofd-Ingenieur Directeur van Rijkswaterstaat zijn.

Het afronden van de bestuurlijke discussie over de te onderscheiden rollen is essentieel voor de versterking van eenduidigheid in de bestuurlijke coördinatie.

3. Investeer in kennisoverdracht en samenwerking.

Het gebrek aan wederzijdse kennis van de land- en watergerichte processen is evident en verstoort de samenhang. Hierin moet worden geïnvesteerd. Naast de grote kustgemeenten met een navenant groot en professioneel ambtelijk apparaat zijn er ook veel kleinere gemeenten bij water-land-gerelateerde incidenten betrokken. Zij beschikken niet of nauwelijks over deze achterban.

Samenwerking tussen gemeenten versterkt de toegang tot een professionele nautische omgeving. Het inrichten van een aantal specifieke steunpunten ten behoeve van advies en ondersteuning wordt aanbevolen.

4. De Noordzee is geen rivier of meer. Een zee kent zijn eigen dynamiek en hoort in een eigen kader.

De zeegerelateerde rampen en effecten moeten op alle gebieden in een eigen kader geplaatst worden: bestuurlijk, coördinerend en uitvoerend.

Door de Wet BON in combinatie met de 1 km-zone (gemeentelijk ingedeeld gebied) liggen de bevoegdheden nog gecompliceerder dan bij de overige watergerelateerde regelgevingen.

Wanneer de landzijde betrokken raakt bij de gevolgen van een incident op de Noordzee kan dit tot asynchrone besluitvorming leiden tussen betrokken burgemeesters, de Minister van BZK en de Minister van V&W.

De verantwoordelijken (de Minister van V&W c.s.) dienen te allen tijde de betrokkenheid van de betreffende burgemeesters en Commissarissen in proactieve zin in acht te nemen. Ook wanneer zijzelf de dreiging van een incident vanuit de Noordzee naar de landzijde als beperkt ervaren.

7. Actie voorstellen

De conclusies en aanbevelingen geven aanleiding tot het nemen van stappen om zodoende tot invulling van de geconstateerde lacunes te komen. Tot slot een aantal suggesties om al dan niet gedecentraliseerd op korte termijn tot actie te komen:

1. Gebruik aanwezige kennis

Maak maximaal gebruik van de opgedane kennis in dit zeer specialistische terrein en benut het draagvlak van de betrokken organisaties in de klankbordgroep en begeleidingscommissie. Voorgesteld wordt om deze groepen in stand te houden ter begeleiding van komende activiteiten.

2. Plan van aanpak

Maak een plan van aanpak met daarin de volgende aspecten:

- geef concrete invulling aan de gewenste unité de doctrine water-land en bevorder een eenduidige terminologie - in de vorm van een samenwerkingproject met betrokkenen - binnen het ressort water-land. Draag zorg voor maximale samenhang met de huidige inhoud van het Handboek Rampenbestrijding. Geef vervolgens een nieuwe versie van het Handboek uit;
- geef een regio een pilot-rol.
- organiseer een overleg om te komen tot een ‘waterkolom’ met een éénhoofdige coördinator;
- bepaal, bijvoorbeeld over 2 jaar een nieuw meetmoment om vast te stellen of de gerealiseerde veranderingen daadwerkelijk hebben geleid tot eenduidigheid in bestuurlijke en operationele coördinatie. Laat dit proces ad nunc evalueren.

3. Bijeenkomst

Organiseer een bijeenkomst voor de bij de regelingen betrokken veiligheidsregio's en hun besturen om de inhoud van dit rapport met hen te delen alsmede de plannen ter realisatie uiteen te zetten.

4. Nationale conferentie

Organiseer een nationale conferentie over deze materie of beng deze materie in een brede conferentie in en draag zorg voor aansluiting op de vergelijkbare problematiek op de overige wateren.

5. Bestuurlijke coördinatie

Neem vanuit het Ministerie van BZK het initiatief om de bestuurlijke coördinatie bij crises eenduidig te regelen inclusief de daarbij behorende bestuurlijke doorzettingsmacht