

## TOELICHTING

### Verordening Brandweezorg en Rampenbestrijding

#### Algemeen

In 1985 heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten een modelverordening betreffende de organisatie en het beheer van de gemeentelijke brandweer uitgebracht. In deze organisatieverordening hebben de meeste gemeenten de taken van de brandweer vastgelegd; deze bestaan over het algemeen uit brandrepressie –het blussen van branden en de hulpverlening daarbij- en hulpverlening anders dan bij brand en (voorbereiding op de) rampenbestrijding. Vooral taken op het gebied van de brandpreventie werden veelal niet meer dan globaal beschreven.

In de toelichting op de Modelverordening Brandveiligheid en Hulpverlening van de VNG van 1996 (Groene reeks 122) wordt voor een herziene versie een aantal redenen aangedragen

- a. De regionale brandweer heeft sinds 1985 een vaste plaats verworven in het samen met de gemeentelijke brandweer behartigen van de aan burgemeester en wethouders opgedragen brandweezorg. Het Project Versterking Brandweer (PVB) dat van 1995 tot 1999 werd uitgevoerd heeft dit nog eens bevestigd. Het door de VNG ontworpen model geeft de mogelijkheid de aan de regio opgedragen taken vast te leggen in een verordening. Op die manier ontstaat duidelijkheid over de in regionaal verband te verrichten taken en over de taken die de gemeente afzonderlijk verricht.
- b. Er bestaat behoefte de zorg voor de brandpreventie vast te leggen in een verordening om daarmee een door de gemeenteraad gedragen beleid te kunnen uitvoeren.
- c. Het is noodzakelijk zowel de brandrepressie als de brandpreventie in de verordening op te nemen. Het zijn immers samenhangende delen in de zogenaamde veiligheidsketen. Brandpreventie en brandrepressie zijn van elkaar afhankelijk, zij beïnvloeden elkaar direct.

In de modelverordening van de VNG 1996 zijn vervolgens de bovenstaande ontwikkelingen verwerkt. Daarbij worden de volgende kanttekeningen gemaakt.

- De modelverordening van de VNG geeft in de overwegingen aan dat de uitvoering van de werkzaamheden ter zake van het beperken en bestrijden van rampen overeenkomstig de Wet Rampen en Zware Ongevallen tot de taak van de brandweer behoort, maar een en ander is –anders dan in de toelichting- niet of nauwelijks uitgewerkt.
- De modelverordening beperkt zich tot twee onderdelen van de veiligheidsketen waardoor de samenhang met de andere schakels, te weten proactie, preparatie en nazorg onvoldoende tot zijn recht komt.
- Inmiddels heeft het genoemde Project Versterking Brandweer een aantal inzichten en conclusies opgeleverd die, gevoegd bij de hierboven gemaakte opmerkingen, een heroriëntatie op het door de VNG aangedragen modelverordening rechtvaardigen.
  - Het Project Versterking Brandweer was gericht op de realisatie van een versterkte brandweerorganisatie, die optimaal uitvoering kan geven aan brandweezorg en rampenbestrijding in iedere regio. Deze brandweerorganisatie is een samenwerkingsverband tussen gemeentelijke brandweren en regionale onderdelen. Om een toereikend niveau van brandweezorg en rampenbestrijding te realiseren, zijn inmiddels op bestuurlijk niveau afspraken gemaakt over het gewenste zorgniveau.
  - De feitelijke betrokkenheid en het draagvlak van de brandweer, andere diensten en de verantwoordelijke besturen bij de verschillende stappen in het versterkingsproces zijn inmiddels aanzienlijk toegenomen. Een belangrijke indicatie in dit verband is de bestuurlijke vaststelling van belangrijke documenten over de brandweezorg en rampenbestrijding.
  - De bestuurlijke regie met betrekking tot de brandweezorg en rampenbestrijding in de regio wordt vastgelegd in een regionaal organisatieplan brandweezorg en rampenbestrijding dat onderdeel is van het Invoeringsplan Versterking Rampenbestrijding 2000-2004, vastgesteld door de Bestuurscommissie Regionale Brandweer Groningen op 16 juni 2000. Hierin is een samenhangende beschrijving van de brandweezorg en de rampenbestrijding in de regio opgenomen.

- In het regionale organisatieplan brandweezorg en rampenbestrijding worden onder meer de regionale afspraken vastgelegd over de organisatie, de werkwijze alsmede de beoogde personele en materiële capaciteit van de brandweer op alle onderdelen van de veiligheidsketen. Aangegeven wordt of de uitvoering is ondergebracht bij de gemeentelijke brandweer of in regionaal verband worden uitgevoerd, of in bepaalde gevallen bij andere gemeentelijke diensten. Ook wordt daarin de intra- en interregionale bijstandsverlening inzake de brandweezorg en rampenbestrijding geregeld.
- Het in het Project Versterking Brandweer aangegeven “Referentiekader Bedrijfsvoering en Ondersteuning” heeft niet tot doel de bedrijfsvoering van de gemeentelijke brandweerorganisatie in zijn geheel vast te leggen. De bevoegdheid hiertoe ligt vanzelfsprekend bij de gemeente zelf. Wel zullen in regionaal verband afspraken moeten worden gemaakt ten aanzien van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, voor zover nodig om het regionaal organisatieplan te kunnen opstellen, uitvoeren en motiveren.
- De H&OG-regeling vormt de bestuurlijke inbedding van het regionaal organisatieplan brandweezorg en rampenbestrijding. De bevoegdheden tot het vaststellen van het regionaal organisatieplan en andere relevante besluitvormingsprocedures (samenhangende met een regionaal besturingsmodel) zijn in de gemeenschappelijke regeling vastgelegd. Uitgangspunt is dat de uiteindelijke vaststelling geschiedt door de Bestuurscommissie regionale Brandweer. De ambtelijke verantwoordelijkheid ligt bij de regionaal commandant.

Vorengenoemde kanttekeningen en ontwikkelingen maakten het wenselijk om af te wijken van de modelverordening van de VNG en een breder model organisatie- en beheersverordening op te stellen voor de regio Groningen. De Bestuurscommissie Brandweer heeft inmiddels in april 2002 een modelverordening vastgesteld voor de regio Groningen met daarbij het advies aan de gemeenteraden om dit model te doen gebruiken bij het vaststellen van een eigen verordening Brandweezorg en Rampenbestrijding.

Een organisatie- en beheersverordening is gebaseerd op artikel 1 van de Brandweerwet 1985: “De gemeenteraad regelt de organisatie, het beheer en de taak van de gemeentelijke brandweer bij verordening”.

De gemeentelijke organisatie- en beheersverordening en het regionaal organisatieplan staan niet los van elkaar maar dienen uitdrukkelijk op elkaar te worden afgestemd. In het regionaal organisatieplan dient te worden vastgelegd welke taken de gemeente voor de regionale brandweer of voor één of meerdere gemeentelijke brandwerafdelingen uitvoert. Tevens wordt in het regionaal organisatieplan aandacht besteed aan de taken die de regio voor de gemeentelijke organisatie uitvoert, zodat vastligt dat de gemeente aan haar wettelijke verplichtingen voldoet. De gemeentelijke verordening hangt derhalve nauw samen met het regionaal organisatieplan brandweezorg en rampenbestrijding.

Er moet voor gewaakt worden dat de gemeentelijke verordening telkens bij nieuwe beleidsontwikkelingen en beleidskeuzen moet worden aangepast. De gemeentelijke verordening moet meer als raamwerk dienen, opdat de gemeentelijke brandweer in staat is mede uitvoering te geven aan het regionaal organisatieplan. Zo dient de gemeentelijke verordening een voldoende basis te bieden voor de uitvoering van eventueel toegevoegde taken. Burgemeester en wethouders dragen bij de uitvoering van de verordening zorg voor een goede coördinatie met het regionaal organisatieplan.

De voorliggende “Verordening Brandweezorg en Rampenbestrijding” beoogt de gemeentelijke taken inzake de brandweezorg en de rampenbestrijding alsmede de volledige veiligheidsketen in samenhang in één gemeentelijke verordening vast te leggen.

## **Toelichting artikelsgewijs**

De opsomming van de wetgeving waarin de taken en bevoegdheden van gemeenten gevonden worden is uitgebreider dan die in het model van de VNG. Dit is de consequentie van de keuze de rampenbestrijding deel te laten uitmaken van de verordening. Tevens is de meest recente wetgeving op het gebied van de brandweezorg en rampenbestrijding opgenomen.

De overwegingen 1 tot en met 6 vormen de basis voor de brandweezorg, de overwegingen 7 tot en met 12 voor de rampenbestrijding en de overwegingen 13 tot en met 17 voor de regionale samenwerking.

Overweging 18 benadrukt het belang van de samenhang in de onderscheiden beleidsterreinen.

Overweging 3 is de basis voor het beleidsterrein pro-actie.

### Artikel 1 Begripsomschrijvingen

- De beschrijving van de veiligheidsketen en de onderscheiden schakels is opgenomen ten behoeve van het bepaalde in artikel 3.
- De definitie van proactie is ontleend aan de notitie pro-actie in de Regio Groningen van januari 2001 van het ingenieursbureau Save.
- Het begrip nazorg wordt onderscheiden in achtereenvolgens de interne aspecten, de evaluatie van gebeurtenissen en nazorg onder de werking van Crisismanagement Groningen.

### Artikel 2 Gemeentelijke brandweer

Artikel 1 van de Brandweerwet 1985 stelt dat er in elke gemeente een gemeentelijke brandweer is, behoudens indien er tengevolge van samenwerking met andere gemeenten een regeling ter zake tot stand gekomen is. De gemeente Groningen beschikt over een gemeentelijke brandweer.

### Artikel 3 Taken brandweer

De relatie met de taakuitvoering van de regionale brandweer ontbreekt in het model van de VNG en is daarom in dit artikel expliciet genoemd. De afspraken daaromtrent worden vorm gegeven in zowel het (gemeentelijk) beleidsplan brandweezorg en rampenbestrijding als het regionale organisatieplan brandweer Groningen.

Het ligt voor de hand de taken onder d. eveneens op te nemen in het beleidsplan brandweezorg en rampenbestrijding.

### Artikel 4 Rampenplan

In het wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (TK 28644) dat ter inzage ligt bij de Tweede Kamer, is de bevoegdheid om rampenplannen vast te stellen neergelegd bij het college van Burgemeester en wethouders in plaats van bij de gemeenteraad. Ook wordt in het wetsvoorstel een termijn gesteld waarbinnen het rampenplan tenminste geactualiseerd dient te worden en dat is eenmaal per vier jaar. Daarop is in deze verordening reeds een voorschot genomen, hoewel een dergelijke termijn nog niet wettelijk is vastgesteld.

### Artikel 5 Rampbestrijdingsplannen

De burgemeester stelt de rampbestrijdingsplannen vast. In de huidige regeling worden de rampbestrijdingsplannen uiterlijk elke drie jaar geactualiseerd. In het wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (TK 28644) wordt dat elke vier jaar.

### Artikel 6 Beleidsplan brandweezorg en rampenbestrijding

Gemeenten moeten een beleidsplan brandweezorg en rampenbestrijding maken waarin op hoofdlijnen wordt beschreven welke taken de gemeente zelf uitvoert en welke taken in samenwerking met andere gemeente(n) of in regionaal verband worden uitgevoerd. Ook de wijze waarop deze taken zijn georganiseerd wordt beschreven.

De Regionale Brandweer maakt op haar beurt een regionaal organisatieplan waarin hetzelfde

beschreven wordt, maar dan vanuit het gezichtspunt van de regionale brandweezorg en rampenbestrijding. De verschillende gemeentelijke beleidsplannen maken door deze opzet deel uit van het Regionale Organisatieplan Brandweezorg en Rampenbestrijding.

Wat valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten, valt niet onder die van de regionale brandweer en andersom. Beide plannen behoren naadloos op elkaar aan te sluiten. Het blijft overigens wel mogelijk op basis van een overeenkomst dat de regionale brandweer regionale taken uitzet bij gemeenten met een steunpunt brandweer, maar de desbetreffende taak blijft dan nog steeds vallen onder de verantwoordelijkheid van de Regionale Brandweer.

De vaststelling van beide plannen vereist een voortdurende afstemming en overleg tussen de Regionale Brandweer en de gemeenten. In het eerste lid is daarom opgenomen dat het gemeentelijke beleidsplan moet worden afgestemd op en deel moet uitmaken van het Regionale Organisatieplan Brandweezorg en Rampenbestrijding. Daarmee is gegeven dat de vaststelling van het takenpakket en van de gemeentelijk brandweer en de regionale brandweer een dynamisch proces is. De verordening fixeert gemeentelijke taken en bevoegdheden niet, maar geeft gemeenten de opdracht hun beleidsplannen af te stemmen op het regionaal organisatieplan. Daarmee is tevens de mogelijkheid open gelaten eens in de vier jaar zowel het gemeentelijke takenpakket als het regionale te evalueren en aan te passen, zonder dat een en ander hoeft te leiden tot aanpassing van de verordening.

Om die afstemming optimaal te laten verlopen is een zekere gelijktijdigheid van de vaststelling van die plannen vereist. Wanneer een gemeente zijn keuzes al heeft gemaakt valt er voor de regionale brandweer weinig meer te kiezen en andersom. Bovendien wordt zo bewerkstelligd dat op een bepaalde datum alle gemeenten een beleidsplan hebben en dat de regio eveneens rond dat zelfde tijdstip haar organisatieplan, waar dezelfde gemeentelijke beleidplannen deel van uit maken heeft vastgesteld.

#### Artikel 7 Instructie commandant brandweer

In de modelverordening van de VNG wordt gesproken over “de algemene leiding over de brandweer”.

De keuze voor “de gehele leiding over de uitvoering van de brandweezorg en rampenbestrijding” doet meer recht aan de huidige situatie en de ontwikkelingen daarin.

Het bepaalde in artikel 7 legt de grondslag voor de eenhoofdige leiding en de gezagsverhouding, die voor een goed functioneren van de brandweer onmisbaar zijn. De instructie voor de commandant zal naast de aan een juiste taakvervulling verbonden verplichtingen en bevoegdheden de regeling voor de vervanging van de commandant bevatten. In dit verband valt bovendien te denken aan het in goede staat doen verkeren van het materieel, de gebouwen, de installaties, de materialen en de overige goederen van de brandweer, alsmede de kleding en uitrusting van het personeel. Daartoe zullen periodieke inspecties, controles en beproevingen noodzakelijk zijn, waarvan de uitvoering bij instructie aan de commandant wordt opgedragen.

Tenslotte ware als gemachtigde van de burgemeester tot het aanvragen en verlenen van bijstand bij instructie in ieder geval de commandant aan te wijzen.

Artikel 173 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester het opperbevel heeft bij brand, alsmede bij ongevallen anders dan brand voor zover de brandweer daarbij een taak heeft. Om te voorkomen dat daarbij getreden wordt op het terrein van anderen, is de beperking aangebracht dat de brandweer bij bedoelde ongevallen een taak moet hebben.

Het hier bedoelde opperbevel houdt in de bevoegdheid van de burgemeester -als politieautoriteit en hoogste burgerlijke overheid ter plaatse- tot het (bij brand e.d.) nemen van maatregelen ter handhaving van de openbare orde en van buitengewone, in het eigendomsrecht ingrijpende, maatregelen (onverwijld inbezitting in verband met de openbare veiligheid).

Daarnaast brengt de term opperbevel tot uitdrukking dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid en de bestuurlijke coördinatie bij de brandbestrijding e.d. in handen van de burgemeester liggen.

#### Artikel 8 Operationele leiding

De piketregeling voor de commandovoering en operationele leiding bij de brandweer in de regio Groningen en het Raamplan Crisismanagement Groningen zijn bedoeld om -onder meer- te allen tijde op een verantwoorde wijze te kunnen voorzien in de wettelijke opdracht inzake de operationele leiding bij de brandbestrijding en hulpverlening.

#### Artikel 10 Opleiding en oefening

Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de opleiding en oefening van het brandweerpersoneel door onder meer het vaststellen van een meerjaren opleidings- en oefenplan.

Het Project Versterking Brandweer geeft hiervoor referentiekaders.

Naast de geoefendheid van het brandweerpersoneel krijgt in dit artikel de geoefendheid van onder meer de gemeentelijke rampenstaf gestalte.

#### Artikel 12 Bluswatervoorziening

Het blussen van branden is een belangrijke taak van de brandweer. Het blusmiddel water wordt naast andere blusmiddelen het meest gebruikt. De zorg voor de brandveiligheid -zoals bedoeld in artikel 1, vierde lid, van de Brandweerwet 1985- geeft aan dat burgemeester en wethouders tevens verantwoordelijk zijn voor een adequate bluswatervoorziening.

Bluswater kan worden verkregen uit het drinkwaternet, een apart bluswaterleidingnet, open water, speciale blusvijvers en geboorde putten.

Bij afwezigheid van een toereikende openbare bluswatervoorziening kan een gemeente op grond van de (model-)bouwverordening een niet-openbare bluswatervoorziening eisen als voorwaarde voor het verlenen van een bouwvergunning. Dit komt voor bij ver van de bebouwde kom gelegen bouwwerken of indien een grote hoeveelheid bluswater ineens nodig is, bijvoorbeeld bij een sprinklerinstallatie. De gemeente bepaalt waar de grens ligt tussen de publieke plicht om voor voldoende bluswater te zorgen en de noodzaak voor anderen dat te doen. Van belang is het hier nogmaals te vermelden dat brandbestrijding een publieke taak is.

#### Artikel 13 Citeertitel en in werking treden

De Verordening brandweezorg en rampenbestrijding moet op grond van artikel 2 van de Brandweerwet 1985 binnen een week na vaststelling aan gedeputeerde staten worden gezonden.