

Beter besturen bij rampen

Een passende verantwoordelijkheidsverdeling
bij rampenbestrijding en crisisbeheersing

juli 2008

Rob

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding voor advies	13
1.2 Doelstelling	15
1.3 Nadere probleemdefinitie	15
1.4 Vraagstelling	15
1.5 Afbakening	16
1.6 Leeswijzer	16
2. Definities	17
2.1 Rampenbestrijding	17
2.2 Crisisbeheersing	18
3. Het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing	21
3.1 De veiligheidsketen	21
3.2 Ketens van actoren	22
3.3 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	23
3.3.1 Rampenbestrijding en crisisbeheersing: proactie en preventie	24
3.3.2 Rampenbestrijding: preparatie en respons	26
3.3.3 Crisisbeheersing: preparatie en respons	35
3.3.4 Rampenbestrijding en crisisbeheersing: herstel	42
3.3.5 De Wet veiligheidsregio's	43
4. Knelpunten en spanningen in de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling	49
4.1 Knelpunten geïnventariseerd	50
4.2 Wat vinden deskundigen ervan?	53
4.3 Spanningen in beeld	54
4.3.1 Doeltreffendheid	54
4.3.2 Haalbaarheid en uitvoerbaarheid	55
4.3.3 Aanvaardbaarheid	58
4.3.4 Democratische legitimatie	59
5. Conclusies en aanbevelingen	61
5.1 Conclusies	61
5.2 Naar een passende verantwoordelijkheidsverdeling	63
5.2.1 Verantwoordelijkheden helder maken en complexiteit reduceren	63
5.2.2 Een passende verantwoordelijkheidsverdeling	65
5.3 Hoe nu verder?	72
Literatuur	75

/4/

Bijlage I	
Deelnemers expertmeeting	78
Bijlage II	
Resultaten expertmeeting	79
Bijlage III	
Overzicht uitgebrachte adviezen	84
Bijlage IV	
Overzicht uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	89
Bijlage V	
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	93

Woord vooraf

De organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing moet eind 2009 op orde zijn en de veiligheidsregio's moeten naar behoren functioneren. Dit zijn twee van de tien beleidsdoelstellingen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor 2008.

Op dit moment vindt in de Tweede Kamer de behandeling plaats van het Wetsvoorstel veiligheidsregio's (31 117) dat een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie beoogt te realiseren. Tegelijkertijd speelt de discussie over wie binnen het kabinet de regie heeft bij een nationale crisis. Op termijn komt daar nog bij de discussie over de plaats en positie van de politie in de overheidsorganisatie. Met het voorliggende advies over de positionering van het openbaar bestuur bij rampenbestrijding en crisisbeheersing volgt de Raad voor het openbaar bestuur deze agenda.

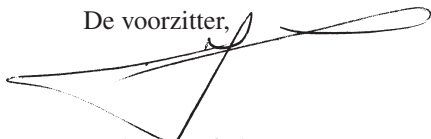
De werkgroep die het advies heeft voorbereid bestond uit de volgende leden en medewerkers van de Raad: de heer prof. mr. dr. E.R. Muller (Raadslid en voorzitter van de werkgroep), de heer mr. M.A.P. van Haersma Buma (waarnemend Raadslid), de heer mr. D. Bijl (tijdelijk Raadslid), de heer drs. M.M.S. Mekel (adviseur) en mevrouw H.H.M. Loogman (communicatieadviseur).

De Raad heeft bij het advies deskundigen betrokken op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing (zie bijlage I) in de vorm van een expertmeeting. Aan de hand van stellingen zijn de deelnemers gevraagd naar hun mening over dit onderwerp. De resultaten van de expertmeeting zijn in dit advies verwerkt. De Raad is de deelnemers aan de expertmeeting zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit advies. Uiteraard is de inhoud van het advies geheel voor rekening van de Raad.

Doel van dit advies is om bij te dragen aan een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. De discussie daarover wordt nu volop gevoerd in het parlement tussen regering en Tweede Kamer, in de regio's tussen bestuurders en professionele hulpverleners, en in de wetenschap. De Raad hoopt dat dit advies een sturende waarde in deze discussie zal hebben.

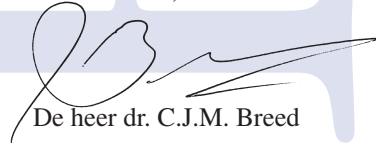
Den Haag, juli 2008

De voorzitter,



De heer prof. dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,



De heer dr. C.J.M. Breed

Samenvatting

De centrale vraagstelling van dit advies heeft betrekking op de vraag of de verschillende bestuursorganen in de te onderscheiden fasen, ook ten opzichte van elkaar, zodanig functioneren dat bevoegdheden optimaal worden benut en taken adequaat worden uitgevoerd. Doel van de advisering is om een bijdrage te leveren aan een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing is complex. Dat vraagt om een adequate verantwoordelijkheidsverdeling. Voor een goed begrip is het nodig te definiëren wat (klassieke) rampenbestrijding en (moderne) crisisbeheersing inhoudt. Met name van belang voor de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling is dat rampenbestrijding zich kenmerkt door opschaling vanuit het 'bottom-up-principe', en dat crisisbeheersing uitgaat van het 'top-down-principe'.

In de verschillende fasen van de veiligheidsketen zijn veel actoren te onderscheiden met diverse, soms conflicterende, belangen. Overheidsbevoegdheden zijn verspreid geregeld in vele (wettelijke) regelingen en arrangementen.

Knelpunten doen zich voor bij territoriale en bestuurlijke opschaling en bij besluitvormingsstructuren, maar ook bijvoorbeeld bij doorzettingsmacht in de regio en bij crisisbeheersing op rijksniveau. Spanningen doen zich voor bij belangentegenstellingen, tussen ketens, in de verdeling van bevoegdheden en in verantwoordingsstructuren. Er zit onderling spanning tussen effectiviteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, aanvaardbaarheid, en rechtmatigheid van de verantwoordelijkheidsverdeling. Het is de bedoeling dat de Wet veiligheidsregio's een bijdrage levert aan de verbetering en harmonisatie van de crisiswetgeving. Maar er is meer nodig.

Verantwoordelijkheden helder maken en complexiteit reduceren

Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een reductie van de complexiteit van structuren van rampenbestrijding en crisisbeheersing is nodig. Het bestuur, en met name de burgemeester, moet zijn verantwoordelijkheid waarmaken op de gebieden waar het goed in is, zoals het scheppen van kaders en randvoorwaarden, het initiëren en handhaven van regelgeving, het coördineren van bestuurlijke inzet en besluitvorming, het geven van voorlichting en het bieden van bevolkingszorg en nazorg. Op een aantal van deze aandachtgebieden doet de Raad voor het openbaar bestuur voorstellen die zullen leiden tot het verminderen van de risico's die zich nu voordoen bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn niet een zaak van de overheid alleen, ook burgers en bedrijven dragen verantwoordelijkheid. Om als samenleving beter voorbereid te zijn op rampen en crises moet in de interactie tussen

burger en bestuur helderheid worden gecreëerd over wat de burger verwachten kan en mag van de overheid, en de overheid van de burger.

Er moet visie worden ontwikkeld op zelfredzaamheid van burgers door het bieden van handelingsperspectieven. Een volgende stap is het ondersteunen en faciliteren van structuren van burgernetwerken die ten dienste kunnen staan van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Inspelen op veiligheidszorg bij bedrijven loont en verdient om die reden meer aandacht.

Bij het scheppen van voorwaarden voor een goed stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing is eenheid in veiligheidsbeleid nodig. Zoals wetgeving wordt getoetst op administratieve lasten of de invloed van Europese regelgeving, kan het een overweging zijn veiligheid als facetbeleid onderdeel te maken van het wetgevingsproces door een veiligheidstoets te introduceren. Het gaat om de sectorwetten waaraan aspecten zitten van territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid of sociale en politieke stabiliteit. In memories van toelichting op wetten zou een paragraaf kunnen worden gewijd aan veiligheidseffecten van de voorgenomen wetgeving. Zo een veiligheidstoets biedt niet een systeemoplossing voor een ramp of een crisis, maar kan als standaard onderdeel van het beleids- en wetgevingsproces leiden tot harmonisatie van veiligheidsbegrippen, grotere bewustwording en betere afwegingen.

Een andere verbetering die kan worden doorgevoerd is het verder actualiseren en harmoniseren van crisiswetgeving. Een coördinatiewet crisisbeheersing kan een oplossing bieden voor de geconstateerde onoverzichtelijkheid van de overtal van wetten verspreide crisisbevoegdheden.

Een passende verantwoordelijkheidsverdeling

Bij een heldere verantwoordelijkheidsverdeling hoort dat er voor het bestuur in de responsfase geen operationele uitvoeringstaak is weggelegd.

Bij optreden in de responsfase gelden operationele commandostructuren, geen bestuurlijke overlegstructuren. De keuze voor deze verantwoordelijkheidsverdeling houdt in dat het bestuur het gezag en het beheer heeft, de operationele diensten voeren het bevel. In deze verhouding tussen het operationele en het bestuurlijke, handelen professionals van de hulpverleningsdiensten binnen politiek-bestuurlijke randvoorwaarden. Het maken van deze heldere keuze markeert het begin van de reductie van de complexiteit van structuren van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat gaat gepaard met keuzes voor een andere inrichting van het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De bestuurlijke coördinatie bij rampen en crises waarbij de openbare orde of fysieke veiligheid in het geding is, hangt sterk samen met opschaling (GRIP) als leidend principe bij de operationele kant van rampenbestrijding. 'Structure follows function' is het uitgangspunt van de volgende uitwerking van verantwoordelijkheidsverdeling op bovenlokaal niveau.

Bij grootschalige rampen en crises wordt door de *operationele* hulpverleningsdiensten multidisciplinair samengewerkt. Vertrekpunt voor de operationele structuur op *regionaal* niveau is de inrichting van de veiligheidsregio. Voor de taken van rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt de brandweer geregionaliseerd en maakt samen met de politie en de geneeskundige hulpverlening onderdeel uit van de veiligheidsregio.

Voor goed operationeel leiderschap in de responsfase is het nodig dat met overzicht en gezag sturing wordt gegeven aan de samenwerkende professionele hulpverleningsdiensten. Bij een evaluatie van een ramp blijkt telkens weer dat er tijdens de responsfase feitelijk geen sprake is van operationeel leiderschap door de brandweer. De focus van de brandweer is in de responsfase gericht op de bestrijding van de oorzaken van het incident, niet op de processen die daar omheen spelen. Het overzicht over het grotere geheel is bij de politie wel aanwezig. In tegenstelling tot de brandweer is de politie ook in staat om door te dringen tot degenen die op bestuurlijk niveau besluiten nemen. Door haar vertegenwoordiging in de driehoek met het bestuur (korsbeheerder en burgemeester) en het openbaar ministerie ((hoofd)officier van justitie), kan de politie gemakkelijk coalities smeden om toegang te krijgen tot het hoogste politieke en ambtelijke niveau. De relatie met het bestuur is ook zichtbaar bij de positie van de korpschef die wordt benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van BZK in overeenstemming met de minister van Justitie. Verder heeft de politie vanwege haar betrokkenheid bij de organisatie van grote evenementen veel ervaring met grootschalige (bestuurlijke) besluitvorming. Naast de elementen overzicht en gezag is de politie qua structuur de enige organisatie die is georganiseerd op lokaal en regionaal niveau en in haar organisatiestructuur een landelijke component kent in de vorm van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Daardoor is de politie als enige in staat binnen de eigen organisatie op te schalen naar het lokale naar het landelijke niveau. Ten slotte heeft de politie vanwege haar systeemverantwoordelijkheid voor ontruimen en evacueren en haar inzet bij grote evenementen, veel ervaring met grote groepen mensen.

De politie wordt het beste in staat geacht om effectief commando te voeren bij grootschalige multidisciplinaire rampen en crises en leiding te geven aan de operationele diensten in de responsfase van een ramp die het lokale overstijgt.

De *bestuurlijke* gezagsstructuur is ingebed in de algemeen bestuurlijke keten, de functionele keten voor het specifieke beleidsdomein openbaar bestuur. De burgemeester is de bestuurlijke spil in het domein van openbare orde en veiligheid. Hij heeft het gezag over politie en brandweer en legt over de taakuitvoering van deze diensten verantwoording af in de gemeenteraad. Zijn taken bij rampenbestrijding en crisisbeheersing liggen op de terreinen van bestuurlijke coördinatie, voorlichting en publieke verantwoording. De positie van de burgemeester in relatie tot bredere veiligheidszorg, de integrale aanpak van veiligheidszaken, moet worden versterkt.

Wat de veiligheidsregio op *regionaal niveau* betreft maakt het voorliggende wetsvoorstel geen duidelijke keuze voor een heldere bestuursvorm en dat is precies wat moet worden vermeden in de rampenbestrijdingsorganisatie. Bij de uitwerking van de voorstellen in het Wetsvoorstel veiligheidsregio's is feitelijk sprake van een zelfstandig functioneel bestuursorgaan. De aanduiding van verlengd lokaal bestuur is kunstmatig nu het gaat om een door het Rijk bij wet opgelegde structuur met door de wet voorziene taken en bevoegdheden. Een keuze voor functioneel bestuur is helder en sluit aan bij bestaande structuren van de politie, en is een keuze voor logische en eenduidige indelingen, niet voor een lappendeken. Het ligt daarmee ook voor de hand dat de veiligheidsregio door het Rijk wordt bekostigd.

Het beheer over politie en brandweer komt te liggen bij de voorzitter van de veiligheidsregio (de huidige korpsbeheerder). De keuze om de nadruk bij het optreden in de responsfase te leggen bij de operationele commandostructuren, brengt met zich dat de voorzitter van de veiligheidsregio geen bemoeienis heeft met de operationele uitvoering. Hij is belast met de bestuurlijke coördinatie bij (vrees voor) een ramp van meer dan plaatselijke betekenis. Bij conflicten tussen burgemeesters tijdens rampen beslist de Commissaris van de Koningin. Het provinciale niveau heeft verder geen operationele rol bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De voorgestelde verantwoordelijkheden en structuren van opschaling in de algemeen bestuurlijke keten, zijn omgekeerd toepasbaar bij afschaling (neerschaling) in het kader van crisisbeheersing volgens het 'top-down-principe'.

Ook voor nationale crises geldt dat een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een reductie van de complexiteit van structuren met zich brengt dat er aanpassingen nodig zijn. Voor nationale crises waarbij één of meer vitale belangen in het geding zijn, wordt GRIP-5 ingevoerd. GRIP-5 is het moment dat de minister-president beslist dat er sprake is van een nationale crisis.

De minister-president beslist welk departement de leiding krijgt bij de aanpak van de crisis. Bij crises die de verantwoordelijkheid van diverse departementen overstijgen en waar tegengestelde belangen kunnen spelen, heeft de minister-president doorzettingsmacht: in de besluitvorming heeft hij een doorslaggevende stem. Ook kan hij de afzonderlijke vakministers een aanwijzing geven over de inzet van hun bevoegdheden. Verder is de minister-president – vergelijkbaar met de burgemeester op lokaal niveau – verantwoordelijk voor de bestuurlijke coördinatie binnen het kabinet tijdens een crisis en voorlichting en publieke verantwoording. Formele wetgeving moet voor deze regeling een grondslag bieden.

Omdat de openbare orde en de fysieke veiligheid per definitie worden geraakt door de effecten van een verstoring in een willekeurig beleidsdomein, heeft

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vanwege zijn verantwoordelijkheid voor dit beleidsdomein te alle tijden zitting in het Ministerieel Beleidsteam. Dit brengt met zich mee dat de minister van BZK meer betrokken moet zijn en meer invulling moet geven op het terrein van calamiteiten waar het primaat van de inhoud bij een ander departement ligt.

Nationale *operationele* aansturing van regiogrensoverschrijdende rampenbestrijding is op rijksniveau niet georganiseerd. Een bevelhebber die op een geaggregeerd nationaal niveau leiding geeft aan de operationele hulpdiensten is er nu niet. De politiestructuur van het KLPD biedt hiervoor kansen. De korpschef van het KLPD kan deze functie vervullen. Verder is het voor een heldere operationele uitvoeringsstructuur wenselijk dat er één centraal aanspreekpunt komt voor crisispartners in de sector en decentrale overheden. Eén operationeel rijkscrisiscentrum waarbinnen de departementale crisiscentra samenwerken, kan hierin voorzien. Ook moeten de basisvereisten voor interdepartementale crisisbeheersing waaraan onder operationele omstandigheden moet kunnen worden voldaan, aansluiten bij de kwalitatieve en kwantitatieve normen voor het decentrale niveau.

De structuren van GRIP-5 treden ook in werking bij een *internationale* crisis die Nederland treft.

De voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing steunt op twee fundamentele keuzes: verantwoordelijkheden helder maken en complexiteit in de structuren reduceren. In de uitwerking ervan zijn twee duidelijke breukvlakken met de huidige structuren en opvattingen te herkennen: het primaat van de politie bij de operationele leiding en de rol van de minister-president bij crisisbeheersing. De Raad kiest voor deze uitwerking om daarmee op alle niveaus dezelfde organisatie- en indelingsprincipes door te voeren. Daardoor is de kans op miscommunicatie en noodloos overleg in plaats van handelen ook een stuk minder. De huidige opzet neergelegd in de wetgeving is een garantie voor ongelukken. De voorgestelde helderheid en reductie van complexiteit laat een zekere 'goodness of fit' zien tussen doeltreffendheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, aanvaardbaarheid, en rechtmatigheid.

1.

Inleiding

De organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing moet eind 2009 op orde zijn en de veiligheidsregio's moeten naar behoren functioneren. Dit zijn twee van de tien beleidsdoelstellingen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor 2008. Met het voorliggende advies volgt de Raad voor het openbaar bestuur deze agenda.

1.1

Aanleiding voor advies

In het Werkprogramma 2008 heeft de Raad aangegeven advies uit te zullen brengen over de positionering van het openbaar bestuur bij rampenbestrijding en crisisbeheersing:

“Het beheersen van en optreden bij crises en rampen is een kerntaak van het openbaar bestuur. Deze kerntaak is niet exclusief voorbehouden aan een specifieke bestuurslaag; iedere bestuurslaag heeft zijn eigen organisatievorm zowel op het gebied van het voorkomen van, voorbereiden op en optreden tijdens crises en rampen.

In crisis- en rampenbeheersing kan niet optimaal worden voorzien zonder heldere afspraken over regie en aansturing. Daartoe is het noodzakelijk dat de coördinatie en samenwerking tussen de betrokken overheden zo effectief en efficiënt mogelijk verlopen. De Raad stelt zich in dat verband de vraag in hoeverre de aansluiting tussen bestuurslagen in de te onderscheiden fasen van preventie, preparatie en respons tijdens crises voldoende effectief is en waar die aansluiting mogelijk kan worden verbeterd. Dit mede tegen de achtergrond van het Bestuursakkoord tussen kabinet en VNG over verbeteringen in de bestuurlijke organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, in het bijzonder ten aanzien van de veiligheidsregio en (regionale samenwerking bij) de brandweezorg.

Het vraagstuk van bestuurlijke coördinatie bij crisisbeheersing en rampenbestrijding heeft enerzijds betrekking op horizontale verhoudingen, bijvoorbeeld tussen departementen. Anderzijds gaat het om verticale relaties in de veiligheidskolom wat sterk samenhangt met opschaling (GRIP) als leidend principe bij de operationele kant van rampen- en crisisbestrijding.”

Naar aanleiding van de openbaarheid van achtergrondstukken over de strategie Nationale Veiligheid liet de minister van BZK in de media weten aan het kabinet voorstellen te doen om de regie bij rampen voortaan in handen te geven van de minister van BZK. Momenteel heeft de minister slechts een coördinerende rol, waarbij de beslissingen in overleg met andere ministers worden genomen. De minister zou de bevoegdheid moeten krijgen om knopen door

te hakken, als alle afwegingen zijn gemaakt. ‘Het poldermodel is fantastisch, maar niet als er een ramp plaatsvindt’, aldus de minister.¹

Bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van BZK voor het jaar 2008 reageerde de minister als volgt op Kamervragen:

“Waarom is de minister van BZK niet altijd leidend in geval van een crisis met ondersteuning van de vakministers?”

Voor een effectieve en efficiënte crisisbeheersing is het van groot belang dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van vakministers in samenhang en integraal worden uitgeoefend. Als coördinerend bewindspersoon voor crisisbeheersing heb ik hierbij een belangrijke verantwoordelijkheid, maar heb daarbij niet de regierol. In het AO Nationale Veiligheid van 31 oktober 2007 heeft de Vaste Commissie voor BZK uitgesproken voorstander te zijn van een versterking van de positie van de minister van BZK in dezen. Ik heb aangegeven voor het eind van 2007 een voorstel voor aanscherping van de regierol op het terrein van Nationale Veiligheid aan het kabinet te zullen doen toekomen.”²

In verband hiermee berichtte het ANP op 31 oktober 2007 dat een meerderheid in de Tweede Kamer wil dat de minister van BZK de leiding op zich kan nemen bij een grote ramp. Mocht het kabinet zich tegen dit voorstel verzetten, dan zullen de Kamerleden zelf het initiatief nemen om de minister deze taak toe te bedelen. De minister vindt zelf ook dat één bewindspersoon knopen moet kunnen doorhakken bij een grote ramp. Zij denkt daarbij aan haar eigen functie of die van de minister-president. Momenteel bestaat er uitsluitend een coördinerende rol bij rampen; die wordt vervuld door de minister van BZK. “Het gaat mij erom dat bij een ramp die de verantwoordelijkheid van diverse departementen overstijgt en waar tegengestelde belangen kunnen spelen, er iemand moet zijn die de knoop kan doorhakken en zegt: die kant gaan we op.” De oppositiepartijen SP en VVD hechten dermate veel belang aan een duidelijke leiding dat zij zelf een initiatiefvoorstel zullen indienen, mocht het kabinet het plan van de minister afwijzen. De PvdA en PVV zegden toe zo’n voorstel te zullen steunen. Het CDA sprak zich uit voor een heldere taakverdeling bij rampen.³

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 17 december 2007 heeft de Raad aangekondigd een advies uit te brengen over de verantwoordelijkheidsverdeling bij bovenregionale, nationale en internationale rampenbestrijding en crisisbeheersing.

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, Den Haag, september 2007.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VII, nr. 10, p. 33.

³ www.nu.nl, 31 oktober 2007.

In het kader van het Programma Nationale Veiligheid is een Nationale Risicobeoordeling uitgevoerd voor de thema's klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid en polarisatie en radicalisering zijn. Eén van de capaciteiten die volgens deze analyse moet worden versterkt is landelijke regie.

“Door de landelijke effecten in veel scenario's is landelijke operationele regie al snel aangewezen voor een adequate afwikkeling. (...) Op het punt van operationele organisatie ligt de vraag voor naar de noodzakelijkheid van en de mogelijkheden voor het opzetten van een landelijke operationele staf, die ten tijde van een nationale crisis inzetbaar is.”⁴

1.2

Doelstelling

De Raad voor het openbaar bestuur heeft zich als doel gesteld met het voorliggende advies bij te dragen aan een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.

1.3

Nadere probleemdefinitie

De organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing is complex. Dat geldt zowel voor de operationele kant – de samenwerking tussen de verschillende hulpdiensten – als voor de bestuurlijke kant. Deze complexiteit kan leiden tot onduidelijkheid wie onder welke omstandigheden bepaalde bevoegdheden moet uitoefenen: wie heeft wanneer de leiding en is bevoegd gezag en wie heeft op welk niveau welk mandaat? Bovendien ontbreekt bij bovenlokale, nationale en internationale rampen in spoedeisende gevallen een goede regeling voor besluitvorming met een doorslaggevende stem. Het belang van rampenbestrijding en crisisbeheersing vraagt om een adequate verantwoordelijkheidsverdeling.

1.4

Vraagstelling

De *centrale vraagstelling* heeft betrekking op de vraag of de verschillende bestuursorganen in de te onderscheiden fasen, ook ten opzichte van elkaar, zodanig functioneren dat bevoegdheden optimaal worden benut en taken adequaat worden uitgevoerd.

⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Programma Nationale Veiligheid, Nationale risicobeoordeling (NRB), bevindingenrapportage*, p. 6, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 821, nr. 6.

De centrale vraagstelling valt logisch uit elkaar in de volgende *deelvragen*:

- Welke fasen zijn te onderscheiden?
- Welke taken moeten worden uitgevoerd en wie moet dat doen (welke bestuursorganen zijn te onderscheiden)?
- Welke handelingen worden verricht (welke bevoegdheden zijn te onderscheiden)? Is er sprake van het geven van aanwijzingen of de overname van bevoegdheden?
- Welke belangentegenstellingen spelen er?
- Hoe wordt er rekenschap gegeven en verantwoording afgelegd?
- Wat is een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij bovenregionale, nationale en internationale rampenbestrijding en crisisbeheersing? Draagt de Wet veiligheidsregio's daaraan bij?
- Wie beschikt over doorzettingsmacht in geval van nationale crises?

1.5

Afbakening

Het vraagstuk betreft de verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Deze twee begrippen worden vaak in één adem genoemd, maar worden toch afzonderlijk gezien.

Het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing is onder te verdelen in verschillende fasen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de te onderscheiden fasen is niet exclusief voorbehouden aan één bestuursorgaan.

Het advies gaat over de verantwoordelijkheidsverdeling bij bovenregionale, nationale en internationale rampenbestrijding en crisisbeheersing. De verantwoordelijkheid van de burgemeester op lokaal niveau als zodanig staat niet ter discussie. Het advies zal vooral inzoomen op de actualiteit van de regierol van de minister van BZK op het terrein van Nationale Veiligheid.

Aspecten die verder in het advies aan de orde komen zijn effectiviteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, aanvaardbaarheid en democratische legitimatie.

1.6

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een uiteenzetting gegeven van de definities van rampenbestrijding en crisisbeheersing zoals die in dit advies worden gehanteerd.

Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving op hoofdlijnen van het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing, gevolgd door een inventarisatie in hoofdstuk 4 van knelpunten en spanningen in de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen voor een passende verantwoordelijkheidsverdeling.

2. Definities

Rampenbestrijding en crisisbeheersing worden vaak in één adem worden genoemd. Hoewel sterk aan elkaar gerelateerd is het voor een goed begrip belangrijk om een nadere definitie te geven van de termen ramp, rampenbestrijding, crisis en crisisbeheersing.

2.1

Rampenbestrijding

Rampenbestrijding betreft het geheel van maatregelen en voorzieningen (inclusief de voorbereidingen) dat de overheid treft met het oog op een ramp, het voorkomen daarvan, en het beperken van de gevolgen van een ramp. Om de dreiging van een ramp weg te nemen of de schadelijke gevolgen ervan te beperken, is een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines vereist. Bij de bestrijding van een ramp gaat het om een zwaar ongeval of een gebeurtenis waarbij de fysieke veiligheid van personen of zaken wordt bedreigd of aangetast. Het leven en de gezondheid van veel personen, het milieu of grote materiële belangen staan op het spel.⁵

De rampenbestrijding is in eerste instantie opgedragen aan diensten die met de dagelijkse hulpverlening zijn belast: de brandweer, de politie en diensten op het terrein van de spoedeisende medische hulpverlening. Bij rampenbestrijding liggen de bevoegdheden van de overheid zo decentraal mogelijk. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beheer over de brandweer en voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en al wat daarmee samenhangt.⁶ De bevoegdheden en de bevelsstructuur in de responsfase van een ramp liggen op lokaal niveau bij de burgemeester. In het stelsel van rampenbestrijding hebben de provincie en het Rijk ‘pas’ een coördinerende rol als de ramp ‘het lokale’ overstijgt. Opschaling vindt daarmee plaats vanuit het ‘bottom-up-principe’.⁷

Uit onderzoek naar een groot aantal incidenten blijkt dat opschaling het meest kritieke proces is bij de bestrijding van acute rampen. Het vormt daarmee de achilleshiel van het systeem van de rampenbestrijding.⁸ Het vraagstuk van

⁵ Deze omschrijving is ontleend aan de definities voor ramp en rampenbestrijding zoals die worden gehanteerd in het Wetsvoorstel veiligheidsregio's (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 117, nr. 2).

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 956, nr. 2, p. 2.

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale crisisbeheersing beschreven. Deel 1: Het generieke stelsel van nationale crisisbeheersing beschreven*, Den Haag, april 2007, p. 19-20.

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handboek rampenbestrijding*, BI, juni 2003, p. 1.

bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding gaat over de verticale relaties binnen de veiligheidskolom die sterk samenhangen met opschaling als leidend principe bij de operationele kant van rampenbestrijding.

2.2

Crisisbeheersing

Crisisbeheersing heeft betrekking op het geheel van maatregelen en voorzieningen (inclusief voorbereidingen) dat de overheid in een crisis treft om deze te beheersen, in samenhang met wettelijke crisisbevoegdheden.⁹

Een crisis is een situatie waarin een vitaal belang wordt bedreigd en waarin normale middelen ontoereikend zijn om tegen deze bedreiging op te treden.¹⁰ Bij een crisis gaat het meestal niet om één gebeurtenis, maar een serie in de tijd gespreide gebeurtenissen waarvan de oorsprong diffuser is.¹¹ Dat er vitale belangen van de samenleving in het geding zijn, betekent dat de *nationale veiligheid* in het geding is en/of onze samenleving zodanig bedreigd wordt dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting.¹² In de regel heeft de crisis dan het karakter heeft van een nationale crisis.¹³ Kenmerk daarvan is dat de Rijksoverheid van aanvang aan een leidende rol naar zich toetrekt.

⁹ Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's beperkt zich tot een definitie van crisisbeheersing die het decentrale niveau *niet* ontstijgt en legt daarom (alleen) de nadruk op de uitoefening van openbare orde-bevoegdheden op decentraal niveau (Memorie van toelichting, p. 55). De omschrijving van crisisbeheersing die in dit advies wordt gehanteerd gaat verder dan deze beperkte opvatting en sluit meer aan bij de definitie die Helsloot en Scholtens eraan geven in deel 1 van *Nationale crisisbeheersing beschreven* (p. 19): “de wettelijke taken en bevoegdheden (...) en alle organisatorische afspraken en maatregelen die beschikbaar zijn om een nationale crisis te beheersen.”

¹⁰ Brainich van Brainich Felth, E.T., *Het systeem van crisisbeheersing. Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crisis*, Den Haag, 2004, p. 13.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 117, nr. 3, p. 55.

¹² Vitale belangen zijn: de territoriale veiligheid (het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat), de economische veiligheid (het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie), de ecologische veiligheid (het beschikken over voldoende zelfherstellend vermogen van de leefomgeving bij aantasting), de fysieke veiligheid (het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving) en de sociale en politieke stabiliteit (het ongestoord voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde waarden). Zie ook: Nationale Veiligheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 821, nr. 1, p. 3.

¹³ Brainich betoogt echter dat vitale belangen zich niet beperken tot het nationale niveau. Daarom wekt de terminologie ‘Nationale Veiligheid’ volgens hem verwarring. Het wekt de indruk dat er ook zoiets is als ‘internationale veiligheid’, of ‘decentrale veiligheid’ (Brainich, p. 13).

Nationale crisisbeheersing gaat daarmee uit van het ‘top-down-principe’ en onderscheid zich daarmee nadrukkelijk van rampenbestrijding.¹⁴

Bij crisisbeheersing gaat het om een inschatting van een dreiging en het voorhanden hebben van middelen om de dreiging te bestrijden of te beheersen. In deze context is een crisis niet een gebeurtenis die ‘erg’ of grootschalig is, maar een besluit van het bestuur om op pragmatische gronden op een bepaalde manier op deze gebeurtenis te reageren.¹⁵ Deze reactie is niet gericht op oorzaken, maar op de behartiging van bepaalde belangen.¹⁶ Crisisbeheersing is dus het managen van belangen, en de overheid treedt daarbij op in termen van besluitvorming. Het vraagstuk van bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling bij crisisbeheersing gaat over de horizontale belangentegenstellingen tussen verschillende kolommen of ketens.

Hoewel rampenbestrijding en crisisbeheersing kenmerkende verschillen kennen, zijn ze ook onderling gerelateerd. Een ramp is een bijzonder soort crisis op alleen het terrein van de openbare orde of fysieke veiligheid.¹⁷ Op dat terrein is rampenbestrijding dan ook een onderdeel van crisisbeheersing.

¹⁴ *Nationale crisisbeheersing beschreven*, p. 20.

¹⁵ Brainich, p. 242.

¹⁶ *Idem*, p. 12.

¹⁷ *Idem*, p. 19, en Scholtens, A., *Samenwerking in crisisbeheersing. Overschat en onderschat*, lectorale rede, november 2007, p. 17.

3.

Het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing

Het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing is te beschrijven vanuit verschillende invalshoeken. Een gebruikelijk ordeningsperspectief neemt de *veiligheidsketen* als uitgangspunt. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk gaat over de fasen die in de veiligheidsketen zijn te onderscheiden. In paragraaf 2 komt een andere benadering aan de orde: de indeling in *ketens van actoren*. Een nadere invulling van het stelsel komt tot stand als we kijken naar de *taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden* van de verschillende actoren in de te onderscheiden fasen. Paragraaf 3 geeft hiervan een beschrijving op hoofdlijnen.¹⁸ Hoewel zoals betoogt rampenbestrijding kan worden beschouwd als een onderdeel van crisisbeheersing, is ervoor gekozen bij deze beschrijving het onderscheid wel zichtbaar te maken.

3.1

De veiligheidsketen

Het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt vaak beschouwd als een veiligheidsketen die is onder te verdelen in vijf fasen: proactie, preventie, preparatie, respons en herstel.

Proactie en preventie zijn activiteiten aan de voorkant van de veiligheidsketen. Proactie is het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid en het voorkomen van het ontstaan ervan. Preventie is het voorkomen van ongevallen en rampen en de uitbreiding daarvan met behulp van regelgeving zoals bouw- en brandbeveiligingsvoorschriften, en de controle op de naleving daarvan. Overigens kan er ook een ander onderscheid worden gemaakt tussen proactie en preventie.¹⁹ Samen worden proactie en preventie ook wel geduid als risicobeheersing.

¹⁸ In zijn advies naar aanleiding van het Wetsvoorstel veiligheidsregio's adviseerde de Raad van State in de toelichting een overzicht op te nemen van de verschillende wettelijke grondslagen voor crisisoptreden door de onderscheiden vakministers. In het nader rapport zegde de regering toe het door de Raad gevraagde overzicht van bevoegdheden op alle departementale beleidsterreinen die relevant zijn voor crisisoptreden aan de Tweede Kamer te zenden. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan deze rijksbrede inventarisatie. Dit advies zal daarom niet de verschillende crisisbevoegdheden per sector beschrijven, maar een overzicht geven op hoofdlijnen.

¹⁹ M.J. van Duin maakt in zijn bijdrage '*Proactie bestaat niet: leve de proactieven!*' (Jaarboek onderzoek 1999, Nibra) onderscheid tussen proactieve en reactieve preventie. Proactieve preventie heeft vooral als oogmerk bepaalde risico's niet te laten ontstaan of in ieder geval zoveel mogelijk uit te bannen. Het gaat dan ook meer om maatregelen in termen van besluitvorming en risicobeheer. Fysieke maatregelen om onveiligheid te voorkomen schaarft hij onder de reactieve preventie.

Preparatie staat voor alles op het terrein van voorbereiding op de bestrijding van rampen en crises: rampenbestrijdingsplannen, bereikbaarheidskaarten, oefeningen, etc.

Respons, ook wel repressie, betreft het daadwerkelijke optreden bij rampen en crises.

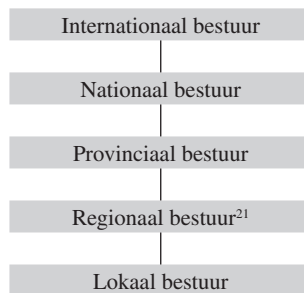
Herstel (of nazorg of nafase) omvat de elementen zorg, evaluatie en onderzoek, schade- of tegemoetkoming, herstel en wederopbouw. Bij die nazorg gaat het niet alleen om financiële of zakelijke aspecten maar ook om medische en psychische gevolgen.

3.2

Ketens van actoren²⁰

Veiligheid is een klassieke kerntaak van de overheid. Rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn onderdeel van het bredere begrip veiligheid. De verantwoordelijkheid van de overheid betreft de verplichting om ervoor te zorgen dat het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing goed functioneert en om daar rekenschap van te geven.

Bij rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn verschillende bestuursorganen van het Rijk, de provincies, de waterschappen, gemeenschappelijke regelingen (de veiligheidsregio's), en de gemeenten betrokken. Het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing is dan ook in te delen in ketens van actoren. Een *generieke bestuurlijke keten* ziet er als volgt uit.



Figuur 1: generieke bestuurlijke keten

Wanneer de generieke bestuurlijke keten wordt ingevuld voor een specifiek beleidsdomein, bijvoorbeeld water(beheer) of infectieziekten, ontstaat een *functionele keten*.

²⁰ Deze paragraaf is een bewerking van hoofdstuk 3.3 van deel 1 van *Nationale crisisbeheersing beschreven*.

²¹ Bijvoorbeeld het bestuur van de veiligheidsregio.



Figuur 2: functionele keten water(beheer)



Figuur 3: functionele keten infectieziekten

Wanneer de generieke bestuurlijke keten wordt ingevuld voor het specifieke beleidsdomein openbaar bestuur, wordt de functionele keten ook wel de algemeen bestuurlijke keten genoemd.



Figuur 4: algemeen bestuurlijke keten

De reden dat deze keten als ‘algemeen’ wordt betiteld, is dat het openbaar bestuur een bijzondere verantwoordelijkheid heeft bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het openbaar bestuur heeft immers de integrale zorg voor de openbare orde en veiligheid die bij elke ramp of crisis zal worden bedreigd. De effecten van een verstoring in een willekeurig beleidsdomein raken daarmee per definitie aan de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur en daarmee aan de verantwoordelijkheid van de minister van BZK, de Commissaris van de Koningin en de burgemeester als bestuursorganen in de algemene keten.

3.3

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Verschillende overheidsorganen hebben in de te onderscheiden fasen van de veiligheidsketen diverse taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Deze paragraaf geeft hiervan een beschrijving op hoofdlijnen. Aan het slot van deze paragraaf wordt besproken wat de betekenis is van de Wet veiligheidsregio's voor het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

3.3.1

Rampenbestrijding en crisisbeheersing: proactie en preventie

In de fase van proactie en preventie probeert de overheid door middel van voorlichting burgers voor te bereiden op een ramp of een crisis.²² Naast het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers zorgt de overheid ook voor de continuïteit van voorzieningen en vitale bedrijven en instellingen, bijvoorbeeld dat telecommunicatievoorzieningen of de energiesector ongestoord functioneren. En om te voorkomen dat een ramp of een crisis zich voordoet stelt de overheid wettelijke bepalingen op zoals bouwvoorschriften en brandweerregels of veiligheidseisen aan inrichtingen en installaties. In deze context is veiligheidsbeleid facetbeleid van de regelstellende overheid. Het gaat daarbij om normen voor fysieke aspecten van veiligheid in de publieke ruimte, bijvoorbeeld veiligheid op de weg, het spoor, het water en in de lucht, veiligheid in ziekenhuizen, verpleeghuizen en scholen, maar ook veiligheid op het werk, in winkels en in en om het huis. De maatregelen gelden niet alleen voor burgers en bedrijven, maar ook voor de overheid zelf. Bij risicobeheersing is het kortom de specifieke overheidstaak om de samenleving ramp- en crisisbestendig te maken en te houden.

Intermezzo: zelfredzaamheid van burgers²³

Tussen de theorie en de praktijk van zelfredzaamheid van burgers zit een groot verschil. Burgerinitiatieven op het terrein van rampenbestrijding zijn mooi, maar hebben weinig van doen met professionele hulpverleningsdiensten. De organisatie van burgers ter voorbereiding van een ramp die zich in de dagelijkse praktijk niet vaak voordoet is weinig zinvol. Om succesvol te zijn moeten structuren voor crisisbeheersing daarom aansluiten bij de dagelijkse praktijk. Goed voorbeeld is de politie die in haar dagelijkse werkzaamheden gebruik maakt van burgernetwerken. Het gaat erom dat er structuren worden gecreëerd waarin in tijden van rampen op kan worden teruggevallen.

De rampencampagnes van de overheid zijn vooral gericht op voorlichting, niet op zelfredzaamheid. Maar de ervaring leert dat burgers zich nu eenmaal slecht voorbereiden op een ramp die bijna nooit voorkomt. Wat nodig is, is de burger meer handelingsperspectieven te bieden tijdens een acute fase van een ramp. Daardoor kunnen meer mensen worden gered. Er moet bijvoorbeeld worden ingespeeld op structuren van het onderling waarschuwen door burgers of het mobiliseren van particulier vervoer van slachtoffers. En er

²² Bijvoorbeeld door middel van de campagne 'Denk Vooruit'.

²³ Zie ook *Hoe zelfredzaam zijn we eigenlijk in Nederland?* Alert, jaargang 24, nummer 2, februari 2007, en *Doet de burger mee in de veiligheidsregio?* Alert, jaargang 25, nummer 4, april 2008.

moet worden afgestapt van het ontrechte beeld van hulpeloze, paniekerige en apathische slachtoffers bij een ramp.

Uit een studie van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra (NIFV) uit eind 2007 blijkt dat burgerhulp bij ongevallen en rampen veel voorkomt, maar dat dit tot dusver niet of nauwelijks in beleidsplannen is opgenomen. Dat maakt dat er tussen overheden en bevolking verkeerde verwachtingen kunnen bestaan: de zorgzame overheid en de altijd hulpbehoevende burger. Het is onvoldoende duidelijk wat de burger verwachten kan en mag van de overheid, en de overheid van de burger.

Intermezzo: gevaarlijke stoffen, veiligheid en het bedrijfsleven²⁴

De actor met de meest primaire rol op het terrein van de gevaarlijke stoffen is het bedrijfsleven. Activiteiten met gevaarlijke stoffen worden immers niet door de overheid of door burgers, maar primair door ondernemingen verricht.

Zij zijn dan ook als enige rechtstreeks betrokken bij activiteiten met gevaarlijke stoffen. Het betreft dikwijls een complexe keten van betrokken ondernemingen die ieder een bepaald aspect van het totale verwerkingsproces (van productie via distributie tot verwerking of verbruik) van gevaarlijke stoffen voor hun rekening nemen.

Het gaat in de regel om grote spelers. In de brandstofbranche zijn grote oliemaatschappijen als Shell en BP enkele van de belangrijkste ondernemingen. Ook in de chemische industrie (Akzo Nobel, DSM) gaat het veelal om grote ondernemingen. Van verschillende zijden is gewezen op de hoge mate van internalisering van veiligheidszorg binnen deze bedrijven (Helsloot et al. 2003), hoewel anderen juist ook wijzen op de verschillen op dit punt tussen bedrijven (respondent TNO-arbeid). Dat kan tot uitdrukking komen in aanzienlijke verschillen tussen de ernst en frequentie van ongevallen. Wellicht is een gevestigde reputatie een sterke prikkel om voldoende aandacht aan veiligheidszorg te besteden, terwijl het ontbreken daarvan negatieve effecten voor het veiligheidsbeleid van de onderneming kan hebben.

De chemische industrie ontplooit verschillende alternatieven om de veiligheid te vergroten. Het internationale programma Responsible Care is daarvan een voorbeeld (www.responsiblecare.com). Dit programma is gericht op het voldoen aan gedragscodes, peer reviews, self assessments en het onderling uitwisselen van kennis en ervaring. Een van de belangrijkste pijlers van het programma is openheid naar overheid, burgers en andere belanghebbenden over de interne procedures, veiligheidsmaatregelen en

²⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Gevaarlijke stoffen, casestudie ten behoeve van het project veiligheid*, webpublicatie nr. 36, Den Haag, oktober 2007, p. 47-48.

dergelijke. Een ander onderdeel is het zogeheten product stewardship op basis waarvan producenten een zekere verantwoorde-lijkheid behouden voor producten, ook als deze inmiddels in handen van andere actoren in de productketen zijn. In Nederland namen in 2000 volgens de eigen gegevens op de genoemde website 129 bedrijven deel aan het programma die tezamen 85 procent van de chemische industrie in Nederland vertegenwoordigen. Het is lastig na te gaan wat de precieze effecten van dergelijke initiatieven zijn, ook omdat de doelstellingen meestal gericht zijn op zaken als het veranderen van intenties en bedrijfscultuur, dan op het bereiken van meetbare resultaten. Niettemin vormt het bestaan van dergelijke initiatieven een indicator van de mate waarin veiligheidszorg in de sector prioriteit heeft. Dat het hier gaat om meer dan alleen window-dressing blijkt bijvoorbeeld uit de jaarlijkse milieu- en veiligheidsrapportages van bedrijven en bijvoorbeeld ook uit het registreren en leren van bijna-ongelukken. Ongetwijfeld zijn ook de publieke opinie en de media van invloed op de manier waarop bedrijven veiligheidszorg en verschillende vormen van accountability vormgeven. Daarnaast is de eventuele reputatieschade bij bedrijven een belangrijke factor voor de internalisering van veiligheidszorg. De bedrijven waar zich een grote calamiteit voordeed, zoals bijvoorbeeld Icmesa in Seveso en Nipro Works in Flixborough zijn van het toneel verdwenen. Veiligheidszorg is om die reden ook noodzakelijk vanuit het oogpunt van bestaansbehoud.

De primaire actoren lijken derhalve grosso modo de juiste instelling te hebben en ook voldoende middelen in termen van kennis en ervaring, om op een correcte wijze om te gaan met gevaarlijke stoffen. Verschillende respondenten wezen echter ook op de overige actoren in de productieketen (vervoerders, verladers enzovoorts) voor wie dat niet altijd geldt. Dat kan het gevolg zijn van omstandigheden waardoor zij niet alle noodzakelijke kennis en expertise hebben, maar ook van het ontbreken van concrete en specifieke kennis (bijvoorbeeld over de te verladen stoffen). De ketenverantwoordelijkheid krijgt daardoor momenteel terecht veel aandacht.

3.3.2

Rampenbestrijding: preparatie en respons²⁵

De Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo) vormt het wettelijk kader voor de rampenbestrijding. In deze wet worden de verantwoordelijkheden en taken van de te onderscheiden bestuurslagen (Rijk, provincie en gemeente) in het kader van de rampenbestrijding benoemd, in aanvulling op de reguliere verantwoordelijkheden en taken, zoals neergelegd in sectorale wetgeving.

De Wrzo biedt het wettelijk kader voor:

- de bevoegdheden en taken van de diverse bestuursorganen bij de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval;

²⁵ Deze paragraaf is een bewerking van de delen A en B van het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*.

- de voorbereiding op de rampenbestrijding;
- de inhoud van de wettelijke planfiguren (rampenplan, rampenbestrijdingsplan en provinciaal coördinatieplan) in het kader van de rampenbestrijding;
- rampenbestrijding in buitengewone omstandigheden; en
- rijksbijdragen aan gemeenten in de kosten van de bestrijding van een ramp of zwaar ongeval.

Naast bestuursorganen van het Rijk, provincie en gemeente spelen ook diverse operationele diensten een rol in de rampenbestrijding, met name brandweer, geneeskundige organisaties en politie. Deze zijn onderworpen aan eigen regelingen, waaronder de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wet ghor) en de Politiewet 1993. Daarnaast zijn diverse andere regelingen van belang. Het geheel aan wetgeving dat bij rampen en zware ongevallen van toepassing kan zijn, is daarmee verspreid over een groot aantal wettelijke bepalingen en andere voorschriften.

Gemeenten

De primaire verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding ligt bij gemeenten. Gemeenten worden bij uitstek in staat geacht om een samenhangend veiligheidsbeleid vast te stellen, de aanwezige risico's te beoordelen en daarvoor passende maatregelen te treffen.

Preparatie

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de preparatie op de rampenbestrijding. Het college bevordert het houden van oefeningen en ook het maken van afspraken over rampenbestrijding in regionaal verband. In het kader van de voorbereiding op de rampenbestrijding stelt het college tenminste eenmaal per vier jaar een rampenplan vast, waarin de aanwezige risico's zijn geïnventariseerd, de organisatie van de rampenbestrijding (inclusief verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden) wordt beschreven en het beleid ten aanzien van het vaststellen van rampenbestrijdingsplannen wordt vastgelegd.

Respons

In de responsfase tijdens een ramp treedt het gemeentelijke rampenplan in werking en heeft de burgemeester het opperbevel. Dat houdt in dat hij de bevoegdheid heeft, om in geval van een ramp of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, alle bevelen of regels te geven die hij nodig acht. De burgemeester heeft voor de uitoefening van zijn bevoegdheden in rampsituaties géén officiële rampverklaring nodig. Wel is het voor een efficiënte en effectieve rampbestrijding wenselijk dat relevante functionarissen zo spoedig mogelijk in kennis worden gesteld van het functioneren van betrokken organisaties volgens de structuur van het rampenplan.

Bij de bestrijding van een ramp is de gemeente verder procesverantwoordelijk voor de voorlichting, het opvangen en verzorgen van slachtoffers (daklozen, evacués), de uitvaartverzorging, het registreren van slachtoffers (vermisten,

evacués, daklozen, gewonden, overledenen), het voorzien in primaire levensbehoefte (huisvesting, voedselvoorziening, gasvoorziening, (nood)drinkwatervoorziening, elektriciteitsvoorziening), de registratie van schade en afhandeling, het milieu (maatregelen nemen tegen veroorzaakte en dreigende milieuschade) en nazorg.

Regio's

De rampenbestrijding wordt ook in groter verband aangepakt. Op grond van de Brandweerwet 1985 is een verdeling van gemeenten naar regio ingesteld. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot één regio dienen een gemeenschappelijke regeling te treffen voor een doelmatige georganiseerde brandweezorg en rampenbestrijding, de regionale brandweten. Op grond van de Wet ghor wordt ook een gemeenschappelijke regeling getroffen voor een doelmatige en gecoördineerde geneeskundige hulpverlening, de GHOR-regio. Deze regio's zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur. De politie vervult ook een belangrijke rol bij de rampenbestrijding. Het belangrijkste wettelijke kader wordt gevormd door de Politiewet 1993. Deze legt de taken, de organisatie en het beheer van de politie vast. Daarnaast bepaalt zij het gezag waaraan de politie bij het uitoefenen van haar taken aan ondergeschikt is. De regionale politie is géén verlengd lokaal bestuur.

Preparatie

De regionale brandweer is spil in de multidisciplinaire preparatie op de rampenbestrijding. Het bestuur van de regionale brandweer is het bestuursorgaan dat op grond van de Wrzo met de besturen van de GHOR-regio en politieregio afspraken dient te maken over hun inzet en capaciteit ten behoeve van de rampenbestrijding. Deze afspraken moeten vierjaarlijks worden vastgelegd in een regionaal beheersplan rampenbestrijding. Over de voortgang in het realiseren van de gemaakte afspraken in het beheersplan dient het bestuur van de brandweerregio jaarlijks te rapporteren aan de Commissaris van de Koningin. Omdat het beheersplan ook de maatregelen in het kader van de geneeskundige hulpverlening en het aandeel van de politie in de rampenbestrijding bevat, overlegt de regio over de rapportage met de besturen van de GHOR-regio en de politieregio.

In de voorbereiding op rampen is het bestuur van de GHOR-regio het bestuursorgaan dat is belast onder meer met het instellen en in stand houden van een centrale post voor het ambulancevervoer, het instellen en in stand houden van een organisatorisch samenwerkingsverband gericht op geneeskundige hulpverlening, het zorgdragen voor onderlinge bijstand bij de uitvoering van de geneeskundige hulpverlening en het vaststellen van een organisatieplan. Het organisatieplan bevat de operationele prestaties van de bij de geneeskundige hulpverlening betrokken diensten, instellingen en organisaties, die nodig zijn om uitvoering te geven aan het beheersplan.

Respons

De feitelijke bestrijding van een ramp in de responsfase is primair de taak van de brandweer. De regionaal geneeskundig functionaris is namens de GHOR-regio belast met de operationele leiding over de geneeskundige hulpverlening. De regionale politie is systeemverantwoordelijk voor het ontruimen en evacueren, het afzetten, afschermen en bewaken van het rampterrein, het regelen van verkeer, het handhaven van de rechtsorde, het identificeren van slachtoffers, het begeleiden (begeleiden van hulpdiensten en transporten) en het strafrechtelijk onderzoek.

In de responsfase vervult de regionale brandweer daarnaast belangrijke faciliterende en staffuncties. De Brandweerwet 1985 voorziet niet in een regionaal opperbevel. Wel is het wenselijk dat samenwerkende gemeenten een regeling treffen voor de afstemming tussen burgemeesters, indien een ramp zich uitstrekt over meer gemeenten. Met deze regeling wordt de figuur van de coördinerend bestuurder, vaak ook coördinerend burgemeester geheten, in het leven geroepen.

Provincie

Ook de provincie heeft taken in het kader van de rampenbestrijding. Daarnaast heeft de provincie toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding door gemeenten en waterschappen en vormt zij een belangrijke schakel tussen gemeenten en rijksoverheid.

Preparatie

De Wvzo bepaalt dat de provincie een eigen rampenplan dient te hebben: het provinciaal coördinatieplan. Daarin zijn opgenomen de leiding over en de inzet van diensten bij een ramp of zwaar ongeval op provinciaal niveau en regelingen over het verzoeken en verlenen van bijstand. Dit plan wordt door de Commissaris van de Koningin vastgesteld en dient tussentijds te worden gewijzigd, indien omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Gedeputeerde staten hebben een toetsende bevoegdheid ten aanzien van gemeentelijke rampenplannen, calamiteitenplannen van (andere) beheerders van waterstaatswerken zoals waterschappen, en regionale beheersplannen. De Commissaris van de Koningin heeft een dergelijke toetsingsbevoegdheid ten aanzien van rampenbestrijdingsplannen en hij beoordeelt de bestuurlijke rapportages van de regionale brandweer over de uitvoering van het beheersplan. Over hun bevindingen omtrent de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding rapporteren de commissarissen jaarlijks aan de minister van BZK. Gedeputeerde staten rapporteren elke vier jaar aan de minister van Verkeer en Waterstaat over de stand van zaken met betrekking tot oefeningen en calamiteitenplannen van de waterschappen.

Respons

Wanneer zich een ramp of zwaar ongeval voordoet en deze is van meer dan plaatselijke betekenis, dan heeft de Commissaris van de Koningin in de responsfase de bevoegdheid om beleidsaanwijzingen te geven aan de burgemeesters in de provincie. Hij kan burgemeesters verzoeken bepaalde beslissingen te nemen en handelingen te verrichten of na te laten. De burgemeester neemt bij zijn opperbevel deze aanwijzingen in acht. Verder heeft de Commissaris van de Koningin tijdens rampen een taak op het gebied van de informatievoorziening tussen overheden en instanties. Indien gemeenten bijstand behoeven, dan richten zij daartoe een verzoek aan de Commissaris van de Koningin. Deze coördineert in geval van een ramp de bijstandsverlening.

Rijk

Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van rampenbestrijding als zodanig, het generieke systeem. Het schept de noodzakelijke randvoorwaarden zodat alle verantwoordelijke besturen en diensten hun taken goed kunnen uitvoeren: het Rijk zorgt voor de betreffende wet- en regelgeving, toetst de kwaliteit van de rampenbestrijdingsketen, financiert een gedeelte van de kosten en treft aanvullende voorzieningen voor grootschalig optreden, zoals verbindingen, het sirenenet en het benodigde materieel.

Preparatie

De minister van BZK rapporteert tenminste vierjaarlijks aan de Tweede Kamer over de stand van zaken met betrekking tot de rampenbestrijding en de preparatie daarop. Hij maakt daarvoor met name gebruik van de bevindingen van de Commissarissen van de Koningin, van de bevindingen van de Inspectie openbare orde en veiligheid (IOOV) en van de resultaten van incidentonderzoek. De IOOV toetst, in samenwerking met andere betrokken rijksinspecties, de kwaliteit van de regionale voorbereiding op de rampenbestrijding door middel van periodieke doorlichtingen en thematische onderzoeken. Met betrekking tot de algemeen bestuurlijke keten²⁶ regelt de Wvz de bevoegdheid van de minister van BZK om aan de provincie (en via haar aan gemeenten) aanwijzingen te geven hoe deze zich dient voor te bereiden op rampen in buitengewone omstandigheden.

Rampen kunnen een zeer uiteenlopend karakter hebben. Toch kunnen bepaalde ramptypen worden onderscheiden zoals een luchtvaartongeval, een kernongeval, een bedreiging van de volksgezondheid, de uitval van nutsvoorzieningen of overstromingen. Verschillende ministers hebben binnen hun beleidssector (of functionele keten) specifieke bevoegdheden om decentrale actoren te verplichten zich voor te bereiden op hun rol bij rampenbestrijding. Een voorbeeld daarvan is de bevoegdheid die de minister van

²⁶ Zie ook figuur 4.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) ontleent aan de Kernenergielwet met betrekking tot de voorbereiding op kernongevallen.

Respons

Wanneer een vakminister op grond van sectorale wetgeving bevoegd is om – zo nodig met behulp van de sterke arm – op te treden bij een ramp²⁷, dan moet hij daarover eerst overleggen met de minister van BZK.²⁸ Deze is belast met de coördinatie van het overheidsoptreden bij een ramp of zwaar ongeval waarbij zwaarwegende belangen in het geding zijn (nationale rampen of buitengewone omstandigheden). In zulke gevallen kan de minister de Commissarissen van de Koningin – en via hen de burgemeesters – aanwijzingen geven.

In de responsfase kan veelal worden volstaan met de toepassing van het recht dat is geschreven voor normale omstandigheden. Pas als de normale bevoegdheden ontoereikend zijn, komen noodbevoegdheden en het noodrecht in beeld.²⁹

De Wet bijzondere bevoegdheden burgerlijk gezag biedt de minister van BZK de mogelijkheid om bij buitengewone omstandigheden om de burgemeester en de Commissaris van de Koningin operationele aanwijzingen te geven of – verdergaand – zelf in de bevoegdheden van deze bestuursorganen te treden.³⁰ Andere bevoegdheden van de minister van BZK in buitengewone omstandigheden vloeien voort uit de Wet verplaatsing bevolking, de Vorderingswet en de Onteigeningswet.

Het is onmogelijk om alle noodzakelijke crisisbevoegdheden in wetten vast te leggen. Ongeschreven crisisbevoegdheden maakt het mogelijk om met de nodige flexibiliteit een crisis te beheersen. Deze vorm van noodrecht wordt beheerst door de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Achteraf zal verantwoording moet worden afgelegd. Het noodrecht is verder gecodificeerd in de Grondwet en de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Daarin is geregeld dat in buitengewone omstandigheden op voordracht van de minister-president bij koninklijk besluit de beperkte of de algemene noodtoestand kan worden afgekondigd.

Intermezzo: taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de waterschappen in de functionele keten water(beheer)

Bij sommige rampen en zware ongevallen kan de waterstaatszorg in het geding zijn. Verantwoordelijk voor de waterstaatszorg zijn beheerders

²⁷ Bijvoorbeeld de bevoegdheid van de minister van VROM om ingevolge de Kernenergielwet op te treden bij een kernongeval.

²⁸ Artikel 14a van de Wrzo.

²⁹ Brainch, p. 39 e.v.

³⁰ Artikelen 6 en 7 van de Wbbg. Overname van gezagsbevoegdheden gebeurt bij koninklijk besluit.

van waterstaatswerken. Het waterschap is een belangrijke beheerder van waterstaatswerken. De rol die het waterschap in het kader van de rampenbestrijding vervult, hangt nauw samen met de wettelijke taken waarmee het waterschap is belast. Dit zijn de zorg voor de bescherming van het land tegen overstroming (waterkeringszorg), de zorg voor de waterhuishouding (grond- en oppervlaktewaterbeheer, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin), en de zorg voor land- en vaarwegen.

Preparatie

Met het oog op preparatie op de rampenbestrijding verplicht de Waterstaatswet 1900 het waterschapsbestuur (en andere beheerders van waterstaatswerken³¹) tot het treffen van voorbereidingen op waterstaatkundige calamiteiten. Er dienen met regelmaat oefeningen te worden georganiseerd en het dagelijks bestuur van het waterschap dient een eigen rampenplan vast te stellen en bekend te maken: het calamiteitenplan. Het calamiteitenplan is een organisatieoverzicht en een waarschuwings- en afsprakenschema voor het optreden bij waterstaatkundige calamiteiten. Het calamiteitenplan is afgestemd op de calamiteitenplannen van andere waterbeheerders dan het waterschap, op gemeentelijke rampenplannen, provinciale coördinatieplannen en relevante rampenbestrijdingsplannen. In de wetgeving zijn daartoe afstemmingsverplichtingen opgenomen.

Respons

De Waterstaatswet 1900 kent het algemeen bestuur van het waterschap (en andere beheerders van waterstaatswerken) in de responsfase een aantal bijzondere bevoegdheden toe. In geval van “gevaar” is het waterschapsbestuur bevoegd maatregelen te treffen die het nodig acht, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften.³² Onder “gevaar” wordt in de wet verstaan de omstandigheid waaronder de veiligheid van een of meer waterstaatswerken in onmiddellijk en ernstig gevaar is of dreigt te komen. Op het moment dat een situatie van gevaar samenvalt met een ramp of zwaar ongeval, moet afstemming plaatsvinden van de uitoefening van de bijzondere bevoegdheden door het waterschapsbestuur op de rampenbestrijdingsactiviteiten van andere bestuursorganen en diensten. Deze afstemming vindt steeds plaats binnen de bestuurlijke randvoorwaarden die de burge-

³¹ Andere beheerders zijn: de minister van Verkeer en Waterstaat, gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders, al naar gelang het betreft waterstaatswerken die in beheer zijn bij het Rijk, een provincie of een gemeente.

³² Indien burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap beheerder zijn en gedeputeerde staten van oordeel zijn dat ten onrechte niet of niet voldoende wordt opgetreden bij gevaar, kunnen zij de beheerder daartoe een opdracht geven. In spoedeisende gevallen komt deze bevoegdheid toe aan de Commissaris van de Koningin. Indien gedeputeerde staten beheerder zijn, kan de minister van Verkeer en Waterstaat zo een opdracht geven. Zie ook figuur 2.

meester als opperbevelhebber stelt. Bij sommige, typisch waterstaatkundige, rampen (zoals overstromingen) ligt het voor de hand dat de burgemeester een waterschapsfunctionaris verzoekt de operationele leiding van de rampbestrijding op zich te nemen.

Internationaal³³

Rampenbestrijding in EU-verband (civil protection) is in aanvulling op de nationale verantwoordelijkheden gericht op samenwerking (community co-operation) tussen lidstaten om personen, milieu, goederen en cultureel erfgoed beter te beschermen tegen natuurrampen of door mensen veroorzaakte rampen. Het actieprogramma voor civiele bescherming³⁴ uit 1999 voorziet in de financiering van activiteiten die gericht zijn op preventie, paraatheid en een effectieve respons. In 2001 is een communautair coördinatiemechanisme vastgesteld³⁵ met als doel de paraatheid te verhogen en te zorgen voor onmiddellijke bijstandsinterventies in het kader van civiele bescherming in ernstige noodsituaties. Lidstaten stellen elkaar onverwijld in kennis van een noodsituatie met grensoverschrijdende effecten en zorgen voor hulpdiensten die snel over de grens bijstand kunnen bieden. De Europese Commissie zorgt voor een waarnemings- en informatiecentrum (WIC), een communicatiesysteem, evaluatie en coördinatieteams, en een opleidingsprogramma.³⁶ In 2007 is besloten tot een regeling voor de toekenning van financiële steun voor acties die bedoeld zijn om de paraatheid van de Gemeenschap voor ernstige noodsituaties te verhogen en voor de verlening van financiële steun bij ernstige noodsituaties.³⁷ De coördinatie en versterking van de EU-rampenbestrijding binnen en buiten de EU heeft onlangs nog een impuls gekregen met de mededeling van de Europese Commissie om het WIC om te vormen tot een operationeel

³³ Deze beschrijving richt zich vooral op rampenbestrijding in Europees verband. Wat betreft andere internationale samenwerkingsverbanden is door de NAVO een coördinatiecentrum ingesteld op het gebied van rampenbestrijding en humanitaire noodhulp. Binnen de NAVO wordt verder onder meer beleid gemaakt voor effectief gebruik van hulpbronnen als energie en voedsel ten tijde van crises. Door de Verenigde Naties wordt humanitaire bijstand gecoördineerd en standaarden ontwikkeld voor internationale samenwerking en coördinatie van hulp bij aardbevingen. Zie ook: *Nationale crisis-beheersing beschreven*, p. 40.

³⁴ Beschikking van de Raad van 9 december 1999 betreffende een communautair actieprogramma voor civiele bescherming (1999/847/EG). Dit actieprogramma werd gevolgd door een tweede actieprogramma 2000-2004 dat op zijn beurt werd verlengd tot 2006.

³⁵ Beschikking van de Raad van 23 oktober 2001 tot vaststelling van een communautair mechanisme ter vergemakkelijking van versterkte samenwerking bij bijstandsinterventies in het kader van civiele bescherming (2001/792/EG, Euratom).

³⁶ De beschikking van de Europese commissie van 29 december 2003 geeft hieraan uitvoering.

³⁷ Beschikking van de Raad van 5 maart 2007 tot instelling van een financieringsinstrument voor civiele bescherming (2007/162/EG, Euratom).

centrum, de humanitaire hulpverlening te versterken, rampenplannen zowel binnen de EU als in derde landen en waarschuwingssystemen zoals het alarmnummer 112 te verbeteren, en op te roepen tot meer samenwerking.³⁸

Ook in bi- of trilateraal verband worden afspraken gemaakt tussen staten over grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en crises. Zo heeft de overeenkomst tussen Nederland, België en Luxemburg over samenwerking op het terrein van de beheersing van crises met mogelijke grensoverschrijdende gevolgen als doel de samenwerking tussen deze partijen te intensiveren en te effectueren.³⁹ De samenwerking heeft betrekking op de afstemming van nationaal beleid, de planning en de uitvoering van de maatregelen. Soortgelijke afspraken zijn er ook gemaakt met Duitsland.⁴⁰

Behalve formele afspraken tussen staten vindt er in het grensgebied samenwerking plaats bij de bestrijding van grensoverschrijdende rampen.⁴¹

Intermezzo: grensoverschrijdende samenwerking rampenbestrijding⁴²

In het grensgebied van de EUREGIO werken Duitse en Nederlandse brandweerkorpsen al sinds decennia samen bij de bestrijding van branden en ongevallen. Deze incidentele samenwerking is veelal ontstaan vanuit de lokale praktijk, heeft een informeel karakter en is gebaseerd op persoonlijk enthousiasme. De laatste jaren is deze samenwerking geprofessionaliseerd, bijvoorbeeld door het sluiten van convenanten tussen grensgemeenten. Sinds de Vuurwerkramp in 2000 is duidelijk geworden dat ook het grootschalig optreden grensoverschrijdende voorbereiding behoeft. Naar aanleiding hiervan sloten Regio Twente, Regio Achterhoek (nu Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland), Kreis Borken en Landkreis Grafschaft Bentheim in 2001 een overeenkomst voor wederzijdse bijstand

³⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Reinforcing the Union's Disaster Response Capacity, 5 maart 2008.

³⁹ Memorandum van overeenstemming inzake de samenwerking op het terrein van de beheersing van crisissen met mogelijke grensoverschrijdende gevolgen tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg van 1 juni 2006.

⁴⁰ Bijvoorbeeld de overeenkomst van 7 juni 1988 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake wederzijdse bijstandsverlening bij het bestrijden van rampen, zware ongevallen daaronder begrepen.

⁴¹ Voor meer over grensoverschrijdende samenwerking zie ook: Raad voor het openbaar bestuur, *Besturen over grenzen, opgave voor alle bestuurslagen*, Den Haag, mei 2008.

⁴² Zie ook *Eindrapportage project Verbetering grensoverschrijdende hulpverlening*, (projectnummer 2-EUR-II-V-1=110), Hulpverleningsdienst Regio Twente, 2007, en *Cultuurverschillen zichtbaar bij grensoefening Thalys-ramp*, Alert, jaargang 24, nummer 1, januari 2007.

bij rampen en zware ongevallen. Deze overeenkomst is uitgewerkt in een grensoverschrijdend bijstandsplan voor rampen en zware ongevallen (INTERREG IIIA-project, 2005). In de periode 2005-2007 voerden de partners gezamenlijk het project “Verbetering grensoverschrijdende hulpverlening” uit. Het project richtte zich op verbetering van de brandweezorg, de rampenbestrijding en – in mindere mate – op de geneeskundige hulpverlening. Verbeteringen zijn gerealiseerd op onder meer de terreinen van een grensoverschrijdend alarmeringssysteem, de koppeling tussen communicatienetwerken, de uitwisseling van informatie over risico-objecten, afspraken voor bijstand bij de dagelijkse hulpverlening, het gezamenlijk oefenen, en een initiatief voor een Euregionaal traumanetwerk voor efficiënter gebruik van opvangcapaciteit en specialismen van ziekenhuizen in het grensgebied.

In november 2006 werd een internationale oefening gehouden van een ramp met een Thalys-trein. Een belangrijke uitkomst was dat de verschillende hulpdiensten en autoriteiten goed met elkaar kunnen samenwerken, mits alle diensten volgens hun eigen landelijke systematiek blijven werken in gescheiden inzetvakken. Twee werelden in één gezamenlijke hulpverleningsprocedure gieten blijkt een onmogelijke opgave.

3.3.3

Crisisbeheersing: preparatie en respons⁴³

Crisisbeheersing betreft een breder terrein dan rampenbestrijding. Bij rampenbestrijding is de openbare orde of fysieke veiligheid in het geding.⁴⁴ Crisisbeheersing heeft betrekking op vitale belangen van de samenleving die zich niet beperken tot het beleidsterrein van de openbare orde, maar die zich bevinden in de domeinen van de verschillende vakministers.

Preparatie

Van de overheid wordt een adequate voorbereiding op crises verwacht. Preparatie door de Rijksoverheid ligt voor een belangrijk deel bij de afzonderlijke departementen. Expliciet is afgesproken dat de afzonderlijke departementen verantwoordelijk zijn voor de (financiering van) preparatieve crisisbeheersingsmaatregelen ten behoeve van vitale bedrijven, instellingen en objecten die onder hun verantwoordelijkheid vallen.⁴⁵ Binnen een functionele keten kan de Rijksoverheid aan decentrale niveaus de opdracht geven zich voor te bereiden op uitvoering van maatregelen in het kader van crisisbeheersing. Verschillende ministers hebben binnen hun beleidssector (of functionele keten)

⁴³ Deze paragraaf is een bewerking van hoofdstuk 3 van deel 1 van *Nationale crisisbeheersing beschreven*.

⁴⁴ Maar bij zeer ernstige verstoringen van de veiligheid is er al gauw sprake van een crisis.

⁴⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, Den Haag, 12 maart 2002, <http://www.minbzk.nl/actueel?ActItnIdt=2362>.

bevoegdheden om decentrale actoren te verplichten zich voor te bereiden op hun rol bij nationale crisisbeheersing. Een voorbeeld daarvan is voorbereiding op de infectieziektebestrijding.⁴⁶

De minister van BZK, als ‘vakminister’ verantwoordelijk voor een goed functioneren van het openbaar bestuur en de handhaving van de openbare orde en veiligheid, is door het kabinet formeel aangewezen als coördinerend minister voor crisisbeheersing, behalve als het gaat om terrorismebestrijding. In dat geval is de minister van Justitie coördinerend minister. Als coördinerend minister is de minister van BZK verantwoordelijk voor de inrichting, de werking, de samenhang en de integrale aanpak van het crisisbeheersingsbeleid en het bijbehorende stelsel. In het bijzonder draagt hij zorg voor een behoorlijke interdepartementale ambtelijke voorbereiding en bewaakt hij de voortgang. Hij ziet erop toe dat geen enkel departement zich aan de coördinatie onttrekt. Hij kan andere bewindslieden aanspreken op de inhoud, inrichting van processen en op de organisatie van crisisbeheersing op hun deelterreinen. Vanuit zijn coördinerende rol stelt de minister van BZK een interdepartementaal oefenbeleidsplan op voor de periode van vier jaar en organiseert hij minimaal tweemaal per jaar een crisisoefening op politiek-bestuurlijk niveau voor leden van het kabinet.

Respons

Bij nationale crisisbeheersing in de responsfase gaat het om het interdepartementaal uitoefenen van bevoegdheden op rijksniveau die doorwerken naar het decentrale niveau. Het gaat in de responsfase dus om de combinatie van interdepartementale coördinatie en functionele coördinatie. Functionele coördinatie is de coördinatie door de rijksoverheid van alle inspanningen van decentrale actoren binnen de verschillende functionele ketens. Uitgangspunt bij interdepartementale coördinatie is dat een (dreigende) nationale crisis in eerste instantie wordt opgepakt door het (vak)departement op wiens beleidsterrein de crisis zich voordoet. De maatregelen worden uitgevoerd door en gecoördineerd vanuit het departementale coördinatiecentrum (DCC).

⁴⁶ De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft op grond van de Wet collectieve preventie volksgezondheid de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en doelmatigheid van de collectieve preventie. Hij stelt onder meer elke vier jaar prioriteiten op en zorgt voor de instandhouding en verbetering van de landelijke ondersteuningsstructuur. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de uitvoering van de infectieziektebestrijding. Indien zij niet of niet voldoende maatregelen treffen om een epidemie te bestrijden terwijl er ernstig gevaar voor de volksgezondheid dreigt en een bovenregionale verspreiding te verwachten is, kan de minister van VWS aan burgemeester en wethouders een aanwijzing geven in verband met een infectieziektebestrijding. Zie ook figuur 3.

Intermezzo: terrorismebestrijding en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding

Na '9/11' heeft terrorismebestrijding een enorme vlucht genomen. In termen van beleidsontwikkeling is in relatief korte tijd veel gepresteerd. Wetgeving en maatregelen die terrorisme moeten tegengaan zijn aanvaard, en de positie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) is gevestigd. De voortvarendheid waarmee deze ontwikkelingen zich voordoen roepen ook tegendruk op. Grondrechten zouden worden aangetast door de ingrijpende maatregelen en bevoegdheden die de overheid zich toemeet en kritiek is er op de positionering van de NCTb. De nieuwe organisatie ontmoette weerstand en riep bedreiging op bij gevestigde organen. Een omvangrijke organisatie met toenemende ambities onder verantwoordelijkheid van twee ministers, Justitie en BZK, roept spanning met zijn omgeving op. Ernstige kritiek is er op de gekozen vorm van crisisbeheersing. Het bestaan van twee aansturinglijnen, de lijn van opsporing en vervolging door Justitie bij terrorisme en de lijn van openbare orde en veiligheid van BZK bij andere soorten dreigingen, wordt door velen onjuist genoemd. De taakverdeling tussen een coördinerend minister voor terrorismebestrijding en een minister voor bestuur, openbare orde en veiligheid wordt als onhelder beschouwd.⁴⁷

Bij terrorismebestrijding beschikt de minister van Justitie over (een lichte vorm van) doorzettingsmacht op grond van het Instellingsbesluit ministeriële commissie Doorzettingsmacht Terrorismebestrijding⁴⁸ en het Besluit van 14 december 2005, houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter.⁴⁹ De bevoegdheden van de minister van Justitie staan op gespannen voet met de verantwoordelijkheden van de minister van BZK voor rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Zoals we verschillende ramptypen kennen, zijn er ook verschillende sectoren of beleidsterreinen te onderscheiden die door crises kunnen worden geraakt.⁵⁰ Bezien vanuit de benoemde vitale belangen zijn de belangrijkste – maar niet uitputtend of hiërarchisch weergegeven – terreinen de volgende.

- De territoriale veiligheid is in het geding bij bijvoorbeeld een dreigende bezetting van het grondgebied van het Rijk door een andere mogendheid,

⁴⁷ Bekke, A.J.G.M., en J. de Vries, *U bent herkend. Aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding NCTb*. Rapport evaluatie NCTb in opdracht van de ministers van Justitie en BZK, Apeldoorn – Leiden, januari 2007, p. 52-54.

⁴⁸ Stcrt. 2005, 85.

⁴⁹ Stb. 2005, 662.

⁵⁰ Brainich maakt in *Het systeem van crisisbeheersing* een indeling naar sectorale wetgeving. Zie ook noot 14.

- maar ook door een terroristische aanslag. Territoriale veiligheid raakt de beleidsterreinen van Defensie, Binnenlandse Zaken of Justitie.
- De economische veiligheid kan worden aangetast bijvoorbeeld in geval van een grootschalige ICT uitval waardoor het betalingsverkeer wordt lamgelegd. Economische veiligheid raakt de beleidsterreinen van Economische Zaken of Financiën.
 - De ecologische veiligheid kan in het geding komen door bijvoorbeeld verstoringen in het beheer van het oppervlaktewater, maar ook door klimaatveranderingen. Ecologische veiligheid raakt de beleidsterreinen van Ruimtelijke Ordening en Milieu of Verkeer en Waterstaat.
 - De fysieke veiligheid komt bijvoorbeeld in het geding als de volksgezondheid wordt bedreigd door de uitbraak van een epidemie, maar ook bij een grootscheepse dijkdoorbraak of een ongeluk in een chemische fabriek. Fysieke veiligheid raakt de beleidsterreinen van Volksgezondheid, Landbouw, Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken of Ruimtelijke Ordening en Milieu.
 - De sociale en politieke stabiliteit kan in het geding komen als veranderingen optreden in de demografische opbouw van de samenleving (solidariteit tussen generaties), de sociale cohesie en de mate van deelname van de bevolking aan maatschappelijke processen. Sociale en politieke stabiliteit raakt de beleidsterreinen van Sociale Zaken of Binnenlandse Zaken.

De volgende tabel geeft een overzicht van vitale sectoren, producten en sectoren, gerelateerd aan de beleidsterreinen van verschillende ministeries.

Tabel 1: Totaal overzicht vitale sectoren, producten en diensten⁵¹

Sector	Ministerie	Product of dienst
Energie	Economische Zaken	1 Elektriciteit
		2 Aardgas
		3 Olie
Telecommunicatie	Economische Zaken	4 Vaste telecommunicatievoorziening
		5 Mobiele telecommunicatievoorziening
		6 Radiocommunicatie en navigatie
		7 Satellietcommunicatie
		8 Omroep
		9 Internettoegang
		10 Post- en koeriersdiensten
Drinkwater	VROM	11 Drinkwatervoorziening

⁵¹ Geveke, H., en G. Wismans, *Crisisbeheersing vanuit het perspectief van nationale veiligheid: normale rampen en nieuwe risico's*, in: Externe veiligheid, jaargang 5, nummer 1, april 2008.

Sector	Ministerie	Product of dienst
Voedsel	LNV	12 Voedselvoorziening/ -veiligheid
Gezondheid	VWS	13 Spoedeisende zorg/overige ziekenhuiszorg
		14 Geneesmiddelen
		15 Sera en vaccins
		16 Nucleaire geneeskunde
Financieel	Financiën	17 Betalingsdiensten / betalingstructuur
		18 Financiële overdracht overheid
Keren en beheren wateroppervlakte	V&W	19 Beheren waterkwaliteit
		20 Keren en beheren waterkwantiteit
Openbare orde en veiligheid (OOV)	BZK	21 Handhaving openbare orde
		22 Handhaving openbare veiligheid
Rechtsorde	Justitie	23 Rechtspleging en detentie
		24 Rechtshandhaving
Openbaar bestuur	BZK	25 Diplomatieke communicatie
		26 Informatieverstrekking overheid
		27 Krijgsmacht
		28 Besluitvorming openbaar bestuur
Transport	V&W	29 Mainport Schiphol
		30 Mainport Rotterdam
		31 Hoofdwegen- en Hoofdvaarwegennet (Rijksinfrastructuur)
		32 Spoor
Chemische en nucleaire industrie	VROM	33 Vervoer, opslag en productie/verwerking van chemische en nucleaire stoffen

Doet zich een (dreigende) crisis voor die een optreden van de rijksoverheid vereist en die meer dan één ministerie raakt, dan treden de coördinatie- en besluitvormingsstructuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming in werking.

Intermezzo: crisisbesluitvorming op nationaal niveau vastgelegd in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming⁵²

In daadwerkelijke crisissituaties is snelheid van handelen en flexibiliteit vereist. De structuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming treden in werking. In eerste instantie wordt een (dreigende) sectorale crisis opgepakt door de vakminister wiens beleidsterrein het betreft. Hij is verantwoordelijk en belast met een adequate aanpak. Gelet op het feit dat in bijna alle crises er ook een directe relatie is met het openbaar bestuur en/of de openbare orde en veiligheid, is er altijd afstemming noodzakelijk met de (vak)minister van BZK. Daarom kan deze al in een vroegtijdig stadium een “tandem” vormen met de andere vakminister (dan wel op verzoek van laatstgenoemde). Ieder voor zich blijft weliswaar verantwoordelijk voor zijn eigen sector, maar zij stemmen nauwgezet de beleidsmaatregelen en de communicatie daarover op elkaar af. Zo wordt bijvoorbeeld een gijzeling door een terroristische groepering primair aangepakt door de minister van Justitie, maar hij zal dat doen in nauwe samenwerking met de minister van BZK.

Departementale responsactiviteiten binnen de eigen sector worden uitgevoerd en gecoördineerd door en vanuit het desbetreffende DCC. Indien, in deze fase van de respons, betrokkenheid van andere beleidssectoren nodig is, geschiedt dat altijd door het vakdepartement waaronder de betreffende sector valt. Zo verloopt de communicatie en informatievoorziening met de bestuurlijke kolom over de besluitvorming altijd via de minister van BZK door tussenkomst van het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC). Verder is het NCC in beginsel voor Nederland het operationeel aanspreekpunt voor andere landen en internationale organisaties.

Indien een (dreigende) crisis één sector overstijgt en ingeval van (mogelijke) opschaling van de crisiscommunicatie naar het nationale niveau wordt er op hoog ambtelijk niveau een Interdepartementaal Beleidsteam (IBT) geactiveerd. Activering van het IBT geschiedt door de directeur Crisisbeheersing of op verzoek van een directeur-generaal (DG) of secretaris-generaal (SG) van een vakministerie. Het IBT kent geen vaste, maar een flexibele samenstelling. Het bestaat uit vertegenwoordigers op DG/SG-niveau van de meest betrokken ministeries, hetgeen samenhangt met het type crisis en het (verwachte) verloop daarvan. Het IBT wordt voorgezeten door de verantwoordelijke directeur-generaal van het ministerie van BZK. Taken van het

⁵² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*, Den Haag, juni 2004, p. 25 e.v. Het hier weergegeven model van crisisbesluitvorming volgens het Beleidsplan Crisisbeheersing komt niet helemaal overeen met het officieel vastgestelde Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming uit 2002. Op dit moment wordt het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming geactualiseerd.

IBT zijn coördinatie, afstemming en integrale, bindende besluitvorming. Dit heeft op alle terreinen betrekking, zoals bijvoorbeeld ook bewaking en beveiliging en de strafrechtelijke handhaving.

Op politiek-bestuurlijk niveau zal er een Ministerieel Beleidsteam (MBT) worden geformeerd. Activering van het MBT geschiedt door de minister van BZK als coördinerend minister voor crisisbeheersing, óf door de voorzitter van de onderraad (i.c. de minister-president) óf op verzoek van een vakminister aan de coördinerend minister van BZK. Zo zal bijvoorbeeld bij een terroristische aanslag met bacteriële middelen op de drinkwatervoorziening in Nederland, ondanks de coördinerende rol van de minister van Justitie met betrekking tot terrorismebestrijding, direct opgeschaald worden naar MBT-niveau onder voorzitterschap van de coördinerend minister voor crisisbeheersing.

Het MBT beslist in haar eerste vergadering of gezien de aard van de crisis de MBT-structuur moet worden voortgezet of dat de aanpak in IBT-verband respectievelijk door de primair verantwoordelijke vakminister voldoende is.

Ook het MBT kent geen vaste, maar een flexibele samenstelling. Het MBT bestaat uitsluitend uit de meest betrokken ministers, rekening houdend met het type en aard van de crisis en het (mogelijke) verloop daarvan. De coördinerend minister bepaalt in overleg met de minister-president de samenstelling van het MBT.

Uitgangspunt is dat het MBT wordt voorgezeten door de minister van BZK als coördinerend minister voor crisisbeheersing, dan wel, bij zeer groot-schalige crises, door de minister-president. De coördinerend minister kan in overleg met de minister president en de eerstverantwoordelijke vakminister besluiten af te wijken van het vaste voorzitterschap.

De rolverdeling en invulling van de crisis- en ramporganisatie op nationaal niveau sluit volgens de regering niet aan op het complexe karakter van een *terroristische* dreiging, aanslag of crisis. Deze vergt immers een specifieke aanpak, gelet op het belang van het voorkomen van (vervolg)aanslagen evenals een direct opsporing- en vervolgingsbelang van de daders. Het is om deze reden, dat de minister van Justitie de verantwoordelijkheid draagt bij een terroristische crisis of dreiging daarvan. De minister van Justitie zit in deze situatie het MBT voor. Uitgangspunt hierbij is dat het gaat om situaties waarbij het terroristische karakter van de crisis of de dreiging ervan van meet af aan duidelijk is. Er zijn crisissituaties denkbaar waarbij pas gaandeweg terroristische motieven (kunnen) worden onderkend. Een tussentijdse overgang van het voorzitterschap van de minister van BZK naar de minister van Justitie is echter in crisissituaties in beginsel niet aangewezen. Het omgekeerde is ook het geval. In zulke gevallen blijft het voorzitterschap

van het MBT dus bij de bewindspersoon die dat vanaf de aanvang van de crisis heeft.⁵³

Ingeval het MBT bestaat uit (nagenoeg) de voltallige ministerraad, wordt uit het MBT een kerngroep gevormd, bestaande uit de minister-president, de coördinerend minister en de eerstverantwoordelijke, meest betrokken vakminister. De besluitvorming in MBT-verband wordt integraal voorbereid op hoog ambtelijk niveau in het IBT (DG/SG-niveau). Taken van het MBT zijn coördinatie, afstemming en integrale, bindende besluitvorming. Dit heeft op alle terreinen betrekking, zoals bijvoorbeeld ook bewaking en beveiliging. Indien er geen overeenstemming wordt bereikt in het MBT zal de coördinerend minister voor crisisbeheersing de geschilpunten voorleggen aan de minister-president.

De minister van BZK is als coördinerend minister verantwoordelijk voor het bewaken van de uitvoering van de door het MBT genomen besluiten en informeert de ministerraad hierover alsmede over de eventuele problemen bij de uitvoering. De departementale implementatie van de MBT-besluiten is een verantwoordelijkheid van de vakministers en wordt gecoördineerd door de DCC's.

Naast het NCC wordt het IBT/MBT ondersteund door het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC) dat in de responsfase een situatierapportage verzorgt, het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) dat adviseert over risico- en crisiscommunicatie, en het Nationaal Voorlichtingscentrum (NVC) dat de landelijke coördinatie van de communicatie en voorlichting naar pers en publiek verzorgt.

3.3.4

Rampenbestrijding en crisisbeheersing: herstel⁵⁴

Primair verantwoordelijk voor nazorg in de herstelfase is de gemeente. Nazorg maakt een geïntegreerd onderdeel uit van de bestrijding van rampen en de hulpverlening tijdens rampen en vangt aan in een zo vroeg mogelijk stadium. Het initiatief tot het verlenen van nazorg ligt bij de gemeente waar de ramp of het zware ongeval heeft plaatsgevonden dan wel bij de gemeente die in de totale bestrijding van rampen en zware ongevallen de coördinerende rol vervult. De klassieke vorm van nazorg betreft de zorg welke kort na de ramp wordt verleend om de eerste nood te lenigen, en die een zeer tijdelijk karakter heeft, zoals noodopvang, noodverzorging en noodvoorzieningen. Daarnaast organiseert de gemeente ook medische en psychische nazorg welke zich in de

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 754, nr. 105.

⁵⁴ Deze paragraaf is een bewerking van deel B van het *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding* en paragraaf 3.6 van deel 1 van *Nationale crisisbeheersing beschreven*.

tijd uitstrekt tot ver na de ramp. Het gaat daarbij om de lange-termijns organisatie van een integraal aanbod van hulp- en dienstverlening, gericht met name op de psychosociale situatie van getroffen en.

In het kader van de nationale crisisbeheersing is de herstelfase breed gedefinieerd. Mogelijke aandachtspunten in de herstelfase zijn het voorkomen van een vervolgcrisissituatie, het op gang brengen van het dagelijks leven, huisvesting en wederopbouw, of medische en psychosociale zorg voor slachtoffers, nabestaanden en hulpverleners. Verder vindt coördinatie en afstemming plaats over juridische aangelegenheden, ten aanzien van (deel) onderzoeken (waarbij rekening wordt gehouden met de wettelijke taken van de Onderzoeksraad voor veiligheid⁵⁵) en ten aanzien van de financiële afwikkeling⁵⁶. Herstel betreft ook evaluatie van bestaand beleid en formuleren van nieuw beleid onder andere op basis van aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor veiligheid, inspecties, enz.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor een plan van aanpak voor de herstelfase en de voortgangsbewaking. Waar nodig is het plan van aanpak afgestemd met de bij de crisis betrokken departementen. Maatregelen en werkzaamheden in de herstelfase van een terroristische crisis vinden plaats onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Het gaat daarbij met name om een goede afstemming van de maatregelen op het terrein van de hulpverlening en de nazorg en de maatregelen met betrekking tot opsporing en vervolging van de daders, bewaken en beveiligen van objecten en personen, alertering en vrijdelen, en beëindiging en verstoren van terroristische (vervolg)acties.

3.3.5

*De Wet veiligheidsregio's*⁵⁷

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de betekenis van de Wet veiligheidsregio's voor het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing, in het bijzonder voor de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. In het verleden is al gewezen op de noodzaak tot verbetering en harmonisatie van de crisiswet-

⁵⁵ Incidentonderzoek is primair ondergebracht bij de onafhankelijke Onderzoeksraad voor veiligheid. Als de Onderzoeksraad van deze mogelijkheid gebruik maakt, vervalt voor de IOOV de mogelijkheid om diezelfde ramp of ongeval te evalueren en voor de gemeente de plicht om dat te doen.

⁵⁶ Wat betreft rampen en zware ongevallen is in de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen geregeld dat de minister van BZK gedupeerden tegemoet kan komen bij schade die hij heeft geleden als gevolg van een overstroming door zoet water of een aardbeving.

⁵⁷ Deze paragraaf is een bewerking van de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel veiligheidsregio's, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3.

geving.⁵⁸ Het is de bedoeling dat de Wet veiligheidsregio's hieraan een bijdrage levert.

Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's beoogt een efficiënte en kwalitatief hoogwaardige organisatie van de brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing onder één regionale bestuurlijke regie te realiseren. Door de aansturing van de brandweer, de geneeskundige hulpverlening en politie op regionaal niveau te beleggen is volgens de regering een adequate aansturing gewaarborgd van de diensten die bij de primaire hulpverlening bij rampen en crises worden ingezet. Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat het regionale bestuur een coördinerende rol vervult bij de bestrijding van rampen en de beheersing van een crisis door zowel afstemming tussen partners binnen de veiligheidsregio als daarbuiten te organiseren en faciliteren.

Met de veiligheidsregio wil de regering de bestuurlijke en operationele slagkracht versterken. Volgens haar is op gemeentelijk niveau vaak onvoldoende capaciteit, kennis en deskundigheid op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing aanwezig. Weliswaar is veiligheid bij uitstek een lokale aangelegenheid, maar gemeenten zijn vaak te klein om zich goed voor te bereiden op alle typen branden, rampen en crises. Schaalvergroting door regionalisering biedt belangrijke mogelijkheden voor verbetering. Gemeenten kunnen een beroep doen op de deskundigheid, capaciteit en technische middelen die de regio beschikbaar heeft. Met de schaalgrootte van de regio kunnen gemeenten zich ook beter voorbereiden op nieuwe dreigingen zoals terrorisme, pandemie of nucleaire ongevallen terwijl de diensten nu veelal zijn georiënteerd op 'klassieke' rampen, zoals verkeersongevallen, grote branden, ongevallen met explosieve of giftige stoffen, ongevallen in tunnels, overstromingen, natuurbranden of paniek in een grote menigte. Ook kan er beter en meer multidisciplinair geoefend en samengewerkt worden omdat het bestuur samenhangend beleid voor alle diensten kan opstellen.

Naast de problematiek van kennis en deskundigheid, capaciteit en schaalgrootte, stelt de regering dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren op dit moment onvoldoende helder en eenduidig zijn geregeld. De oplossing van deze knelpunten dient volgens haar gevonden te worden in de wettelijke verankering van een multidisciplinaire, bovenlokale bestuurs- en organisatievorm voor de bestrijding van brand, zware ongevallen en rampen en de crisisbeheersing: de veiligheidsregio geheten.

⁵⁸ In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Brainich een kritische analyse gemaakt van bevoegdheden en verplichtingen op het terrein van crisisbeheersing en heeft hij een uitgebreide reeks van aanbevelingen gedaan in zijn boek *Het systeem van crisisbeheersing*.

Het wetsvoorstel integreert de Brandweerwet 1985, de Wet ghor en de Wrzo, de wetten die op dit moment de brandweezorg, de geneeskundige hulpverlening en de rampenbestrijding regelen. De samenvoeging van de drie wetten leidt er toe dat de besturen van de regionale brandweer en de GHOR-regio worden geïntegreerd. In het wetsvoorstel keren verschillende bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het terrein van rampenbestrijding terug, zoals die in de Wrzo zijn opgenomen. Evenals in de Wrzo wordt de gemeente belast met de voorbereiding op rampen. Ook blijft de burgemeester ingevolge de Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde en heeft hij in dat verband het gezag over de politie. Verder is hij belast met het opperbevel over de brandweer. Deze bevoegdheden zijn verbonden aan het burgemeestersambt; hij beschikt dus ook op het moment dat een lokale ramp of crisis zich daadwerkelijk voltrekt, over deze bevoegdheden. Wel introduceert het wetsvoorstel éénhoofdig gezag in het geval van een bovenlokale ramp of crisis. De voorzitter van de veiligheidsregio neemt dan het gezag over politie en brandweer over, alsmede de bevoegdheid om (nood)bevelen te geven en noodverordeningen af te kondigen. Anders dan de regeling voor de overname van gezag van de Wrzo en de Wbbg, vereist de overdracht volgens het Wetsvoorstel veiligheidsregio's geen koninklijk besluit, maar eenvoudigweg een besluit van een burgemeester. Over een beslissing van de voorzitter van de veiligheidsregio waartegen de burgemeester van een getroffen gemeente bezwaar heeft gemaakt, wordt door de voorzitter van de veiligheidsregio inlichtingen verstrekt in de raad van die getroffen gemeente.

Met de nieuwe Wet veiligheidsregio's vindt er een verbreding plaats van rampenbestrijding met crisisbeheersing. Het college van burgemeester en wethouders wordt belast met de crisisbeheersing maar draagt de verantwoordelijkheid voor het inventariseren van en adviseren over van risico's van crises en het organiseren van de crisisbeheersing over aan het bestuur van de veiligheidsregio. Deze stelt een crisisplan vast waarin in ieder geval de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de crisisbeheersing worden beschreven. In tegenstelling tot de huidige situatie, waarin alle gemeenten (443) zich afzonderlijk voorbereiden op rampen, zware ongevallen en crises, zal in de nieuwe situatie deze planvoorbereiding nog slechts door 25 regionale besturen plaatsvinden.

De positie van de provincie in het veiligheidsdomein verandert door dit wetsvoorstel. De planvorming wordt vereenvoudigd en belegd bij de regio. Tijdens het operationele optreden komt het primaat te liggen bij de voorzitter van de veiligheidsregio en wordt de rol van de provincie bij het operationele optreden kleiner.

Op rijksniveau blijft vanuit een functioneel perspectief in eerste instantie een vakminister op grond van specifieke wetgeving verantwoordelijk voor de voorbereiding op en het daadwerkelijke optreden tijdens een crisis. Voor de vakminister is op decentraal niveau de voorzitter van de veiligheidsregio het

eerste aanspreekpunt wat betreft de openbare orde, zodra het een bovenlokale crisis betreft. Deze zal, zo mogelijk, over de door hem te nemen maatregelen overleg voeren met de betrokken burgemeesters. Een vakminister stemt de maatregelen die hij voornemens is te nemen en die het domein van de burgemeesters raken, af met de voorzitter van de veiligheidsregio. De decentrale bevoegdheden laten de bevoegdheden van een vakminister bij crises onverlet: de minister blijft ten volle verantwoordelijk voor de daadwerkelijke beheersing van crises en kan daartoe binnen zijn bevoegdheid alle maatregelen treffen, die daarbij nodig zijn.

De positie van de verschillende ministeries bij rampen en crises blijft dus ongewijzigd. De begrippen crisis en crisisbeheersing worden nu wettelijk geïntroduceerd, maar daarmee verschuift dit wetsvoorstel geen bevoegdheden, noch naar de minister van BZK, noch naar gemeenten: alle bevoegdheden die momenteel bij of krachtens wet aan een andere minister dan de minister van BZK zijn toegekend, blijven intact. In het bijzonder valt daarbij te denken aan de ministers van Defensie, van Justitie, van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Vanwege zijn eindverantwoordelijkheid voor het domein brandweertzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing is het toezicht op de taakuitvoering van het regionale bestuur belegd bij de minister van BZK. De IOOV heeft tot taak het toetsen van de wijze waarop een orgaan van een veiligheidsregio, een gemeente of een ander openbaar lichaam uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden of het beheersen van een brand, ongeval, ramp of crisis en oefent daarbij signalerend toezicht uit. De IOOV heeft voorts tot taak incidentonderzoek te verrichten tenzij de Onderzoeksraad voor veiligheid een onderzoek instelt. Het formele toezicht op de planvorming zoals dat in de huidige situatie in handen is gelegd van de provincie, verdwijnt. De materiële beoordeling hiervan komt de gemeenteraden toe. Over de uitvoering van de plannen wordt overeenkomstig de Wet gemeenschappelijke regelingen jaarlijks verantwoording afgelegd aan de gemeenteraden.

Het ambitieniveau van het wetsvoorstel is bescheiden. Het wetsvoorstel brengt geïntegreerde veiligheidszorg door gemeente, brandweer, GHOR én politie niet dichterbij.

Hoewel het Wetsvoorstel veiligheidsregio's stelt dat er sprake is van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, is bij de uitwerking feitelijk sprake van een zelfstandig functioneel bestuursorgaan. De Raad vindt dat er een duidelijke keuze gemaakt moet worden. Is de veiligheidsregio een vorm van functioneel bestuur of wordt er daadwerkelijk invulling gegeven aan de verankering van veiligheidszorg in het lokale bestuur?

Ook met het beperkte ambitieniveau en zonder de fundamentele keuze voor functioneel of (verlengd) lokaal bestuur vindt de Raad dat het huidige

wetsvoorstel op een aantal punten moet worden bijgesteld. Belangrijkste daarvan is dat het vraagstuk van de gewenste doorzettingsmacht niet goed door het wetsvoorstel wordt beantwoord. De Raad stelt voor om bij bovenlokale incidenten de bevoegdheidsverdeling aan te houden zoals die was geregeld in het oorspronkelijke wetsvoorstel.⁵⁹

⁵⁹ Raad voor het openbaar bestuur, *Advies Wetsvoorstel veiligheidsregio's*, Den Haag, 17 december 2007.



4. Knelpunten en spanningen in de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling

In het vorige hoofdstuk is een beschrijving gegeven op hoofdlijnen van het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zichtbaar is dat er zich een groot aantal actoren voordoet en dat binnen de algemeen bestuurlijke keten en de functionele ketens de bestuurlijke verantwoordelijkheden in een groot aantal wettelijke bepalingen en andere afspraken zijn vastgelegd. Tussen de bevoegdheden uit de algemeen bestuurlijke keten en een functionele keten, in het bijzonder tussen bevoegdheden van de verschillende ministers van de betrokken departementen, kunnen spanningsvelden optreden. Sectorbelangen concurreren met de belangen van openbare orde of fysieke veiligheid. Er wordt daarom wel gesproken over ‘schurende ketens’.

Intermezzo: schurende ketens⁶⁰

Naar aanleiding van de evaluatie van het bestuurlijk optreden tijdens extreme regen in 1998 is gebleken dat bij de bestrijding van wateroverlast de coördinatie tussen de algemene en de functionele keten onvoldoende was vastgelegd in arrangementen. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden was daardoor over en weer onduidelijk. Ook de onderlinge communicatie en informatie-uitwisseling werden belemmerd door het ontbreken van vooraf vastgelegde arrangementen. Een andere conclusie was dat bij de bestrijding van wateroverlast de algemene keten minder dominant was dan men zou verwachten. Het opperbevel van de burgemeester bleek aan beperkingen onderhevig te zijn doordat hij beperkte mogelijkheden had tot aansturing van andere operationele diensten dan politie en brandweer, er veel actoren potentieel tegenstrijdige belangen hadden, en de situatie zich kenmerkte door bovenlokale aspecten. Verder zorgde de incongruentie van gebiedsindelingen (gemeenten, regio's, provincies, waterschappen) voor problemen in de coördinatie en voor een toename van competentiegeschillen. Bij belangentegenstellingen tussen waterschappen kwam de Commissaris van de Koningin in beeld.

De analyse van schurende ketens vraagt om meer aandacht voor het overzicht van actoren, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, een behoefte die steeds bestaat. De les dat de functionele keten bij de bestrijding van wateroverlast domineert boven de algemene keten leert dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor rampenbestrijding en crisisbeheersing primair een sectorale aangelegenheid is. De concurrentie tussen de verschil-

⁶⁰ COT, *Extreme regen 1998. Schurende ketens binnen het openbaar bestuur*, Alpen aan den Rijn, juni 1999, p. 177 e.v.

lende belangen maakt duidelijk dat rampenbestrijding een bijzonder soort crisis is op het gebied van de openbare orde of fysieke veiligheid.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt geïnventariseerd welke knelpunten zich voordoen in het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de tweede paragraaf komt aan bod wat deskundigen daarvan vinden. Op weg naar een passende verantwoordelijkheidsverdeling wordt in paragraaf 3 aan de hand van een beleidsanalyse van het beleidsterrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing spanningen tussen verschillende beleidsinvulshoeken in beeld gebracht.

4.1

Knelpunten geïnventariseerd

Het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing is een complex geheel met veel actoren, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Onvermijdelijk doen zich daarbij knelpunten voor. In deze paragraaf worden er een aantal geïnventariseerd.

1. Bij crisisbeheersing gaat het niet primair om een gebeurtenis die ‘erg’ of grootschalig is, maar om de reactie van het bestuur op deze gebeurtenis. Deze reactie is niet gericht op oorzaken, maar op de behartiging van bepaalde belangen. Crisisbeheersing is, in termen van overheidsbesluitvorming, het managen van de horizontale belangentegenstellingen tussen verschillende kolommen of ketens.
2. Overheidsoptreden tijdens crises moet crisisbestendig zijn. Een aantal verschijnselen kan zorgen voor gebreken in crisisbesluitvorming. Een bekend verschijnsel is dat er geen gedeeld beeld is over de situatie van een crisis of een ramp. Wat de één een nationale crisis vindt kan de ander afdoen als een incident. Een ander bekend verschijnsel is het gebrek aan het overzicht van actoren, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook het verschijnsel *group think*⁶¹ kan desastreuze gevolgen hebben voor de besluitvorming.
3. Bij (de voorbereidingen op) rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt de discussie gedomineerd door de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling en de zeggenschap over de verschillende hulpverleningsdiensten, terwijl het

⁶¹ In onzekere situaties heeft ieder mens een fundamentele voorkeur voor informatie die een bestaand beeld bevestigt in plaats van informatie die dit beeld verwerpt of ontkracht. In teamverband kan op deze wijze een situatie ontstaan waarin iedereen elkaar naar de mond praat, omdat hierdoor de onzekerheid afneemt over wat er aan de hand is. Zie ook Landelijk Beraad Crisisbeheersing, *Bestuurlijk leiderschap in crisissituaties*, Den Haag, september 2007.

optreden wordt bepaald door ingezette operationele eenheden en persoonlijke verhoudingen tussen de hoofdrolspelers.

4. Bij een evaluatie van een ramp blijkt telkens weer dat er tijdens de responsfase feitelijk geen sprake is van operationeel leiderschap door de brandweer.⁶² Voor wie op bestuurlijk niveau iets wil bereiken, is het belangrijk om met zijn opvattingen en ideeën door te dringen tot degenen die aan de knoppen zitten. De politie kent dit spel door en door. Het ontbreekt de brandweer aan gezag in de politiek-bestuurlijke arena om de spilfunctie in de rampenbestrijdingsorganisatie waar te maken.⁶³
5. De verantwoordelijkheid van de burgemeester betreft de openbare orde of fysieke veiligheid. Hij heeft geen bevoegdheden buiten zijn eigen gemeente. Opschaling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde of fysieke veiligheid heeft dan ook vooral een territoriale dimensie waarbij het duidelijk moet zijn wanneer er sprake is van een lokaal, regionaal, provinciaal, nationaal of internationaal grensoverschrijdende ramp. Het gaat om verticale relaties in de veiligheidskolom wat sterk samenhangt met opschaling als leidend principe bij de operationele kant van rampen- en crisisbestrijding.⁶⁴ Alleen bij buitengewone omstandigheden kan de minister van BZK aanwijzingen geven of de bevoegdheden zelf uitoefenen.
6. Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's regelt de besluitvormingsprocedure en het eenhoofdig gezag (de overdracht van bevoegdheden van de burge-

⁶² Helsloot, I., E.R. Muller en J.D. Berghuijs, *Brandweer. Studies over organisatie, functies en omgeving*, Deventer, 2007, p.154-155.

⁶³ Idem, p. 162.

⁶⁴ Om de rampenbestrijdingsorganisatie optimaal af te stemmen op de omvang van het incident, wordt gewerkt met de GRIP-procedure. GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure. De procedure voorziet in vier coördinatie-alarmen: GRIP-1 tot en met GRIP-4. De opschalingsniveaus kunnen in hoofdlijn als volgt worden beschreven. Bij GRIP-1 (bronbestrijding) wordt alleen op de plaats van het incident een operationele staf ingericht. Bij GRIP-2 is er sprake van dat het effect van het incident een duidelijke uitstraling heeft naar de omgeving. De staf op de plaats van het incident komt onder het commando van de brandweercommandant. Daarnaast wordt op strategisch niveau het gemeentelijk beleidsteam ingericht en komt op tactisch niveau de kernbezetting van het Regionaal Operationeel Team bijeen. Bij GRIP-3 is er sprake van ernstige verstoring van de openbare veiligheid, bedreiging van het welzijn van vele personen, het milieu en materiële zaken. De bron of effecten doen zich voor in meerdere gemeenten. Op strategisch niveau wordt een Regionaal Beleidsteam ingericht onder voorzitterschap van de coördinerend bestuurder. Bij GRIP-4 doen zich buitengewone omstandigheden voor en/of is er sprake van bronnen of effecten in meerdere regio's. Verdere opschaling vindt plaats naar het provinciale en/of nationale niveau.

meester aan de voorzitter van de veiligheidsregio) bij bovenlokale rampenbestrijding en crisisbeheersing in de responsfase. Aan deze regeling kleven staatsrechtelijke bezwaren.

7. Het is heel goed denkbaar dat de voorzitter van de veiligheidsregio bij een beslissing in een crisissituatie door conflicterende gemeentelijke belangen voor onmogelijke afwegingen komt te staan. Dat zet de bestuurlijke verhoudingen binnen de veiligheidsregio onder druk.
8. Veiligheid, en daarmee rampenbestrijding en crisisbeheersing, is een klassieke kerntaak van de overheid. In een democratische rechtstaat legt het bestuur verantwoording over zijn handelen af aan een volksvertegenwoordigend lichaam. Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's voorziet slechts in een *inlichtingenrecht* van de raad van een getroffen gemeente, niet in een *verantwoordingsplicht* door de voorzitter van de veiligheidsregio. Het wetsvoorstel maakt inbreuk op de positie van de gemeenteraad als controleur.
9. Rampen worden lokaal opgelost, de echte beslissingen worden op dat niveau genomen. Het Rijk is voorwaarden scheppend, het lokale niveau uitvoerend. Over de uitvoering leggen lokale gezagdragers verantwoording af. Maar door de Tweede Kamer en de media staat ook de regering onder druk om verantwoording af te leggen over lokale rampen en crises.
10. Melding en alarmering, op- en afschaling, leiding en coördinatie, informatiemanagement. Deze vier kritische processen zijn essentieel voor het functioneren van het systeem van rampenbestrijding en crisisbeheersing.⁶⁵ Het Landelijk Beraad Crisisbeheersing heeft voor het decentrale niveau kwalitatieve en kwantitatieve normen benoemd waaraan onder operationele omstandigheden moet kunnen worden voldaan. Het is essentieel dat de basisvereisten aansluiten op de basisvereisten voor interdepartementale crisisbeheersing.
11. Tussen de bevoegdheden van de verschillende ministers kunnen spanningsvelden optreden. Bij een crisis die de verantwoordelijkheid van diverse departementen overstijgt en waar tegengestelde belangen kunnen spelen, moet er iemand zijn die de knoop kan doorhakken.

⁶⁵ Landelijk Beraad Crisisbeheersing, *Basisvereisten Crisismanagement. De decentrale normen benoemd*, Den Haag, november 2006.

12. Op nationaal niveau ontbreekt een formele regeling voor besluitvorming met een doorslaggevende stem.⁶⁶ Een wettelijke regeling op het dit niveau kan niet achterblijven bij de ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau.

4.2

Wat vinden deskundigen ervan?

De hiervoor geïnventariseerde knelpunten zijn voorgelegd aan een groep deskundigen, bestaande uit bestuurders en wetenschappers (zie bijlage I). Een geparafraseerde weergave van hun reactie is weergegeven in bijlage II.

Intermezzo: resultaten expertmeeting

Crisisbeheersing wordt geassocieerd met vertrouwen en moet op de goede momenten, en met competenties, macht, belangen en behoudzucht van zittende bestuurders. Bij crisisbesluitvorming wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke en operationele besluitvorming. Bij een crisis of een ramp moet in eerste instantie worden besloten door operationele diensten en vervolgens pas door bestuurlijke autoriteiten, aldus een deskundige.

Opschaling geldt maar voor enkele crisistypen. Bij de meeste crisistypen is overheidsinterventie altijd gecentraliseerd. Opschaling is via het GRIP-systeem bij bottom-up rampen goed geregeld. Er wordt gesuggereerd GRIP-5 voor het rijksniveau bij top-down crises te introduceren. Een andere invalshoek wordt gemaakt door onderscheid te brengen in taken en bevoegdheden tussen de voorbereidingsfase en de responsfase. Coördinatieprincipes gelden in de preparatiefase, commandovoeringsprincipes tijdens de responsfase.

De onderwerpen doorzettingmacht en de positie van de voorzitter van de veiligheidsregio liggen gevoelig en de opvattingen lopen uiteen. Het vraagstuk spitst zich er met name op toe of de Commissaris van de Koningin dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio een doorslaggevende stem moet hebben.

Duidelijkheid en eenduidigheid over zeggenschap bij crises binnen het kabinet is gewenst volgens de deskundigen. Ook moet op landelijk niveau worden aangesloten bij de kwaliteitseisen die voor het regionale niveau hebben te gelden.

⁶⁶ De besluitvormingsprocedure van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming is niet gebaseerd op een wettelijke grondslag. In het *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007* van juni 2004 (p. 32) is aangekondigd dat het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming zou worden aangepast en wettelijk zou worden verankerd. Door de wettelijke verankering zou de beoogde helderheid en structurering goed worden geborgd. Ook zou de afdwingbaarheid ten opzichte van andere partijen (bedrijfsleven en andere overheden) hiermee mogelijk zijn.

Het verantwoordingsvraagstuk kent volgens de experts twee dimensies: de democratische legitimatie van de (voorzitter van de) veiligheidsregio – daarover lopen de opvattingen uiteen –, en de druk van parlement en media.

4.3

Spanningen in beeld

In deze paragraaf wordt een aantal spanningen verkend vanuit vier beleidsinvalshoeken.⁶⁷ In de eerste plaats wordt gekeken vanuit de invalshoek van doeltreffendheid. Het gaat daarbij om de effectiviteit van oplossingen voor maatschappelijke problemen. Het tweede perspectief gaat over de mate waarin politieke, bestuurlijke en maatschappelijke organisaties bereid zijn om mee te werken aan de vormgeving en implementatie van beleid. Haalbaarheid en uitvoerbaarheid zijn hierbij de kernbegrippen. Het derde oogpunt is die van de maatschappelijke aanvaardbaarheid. Het gaat daarbij over de waardering van en het vertrouwen en de geloofwaardigheid in de overheid. De vierde invalshoek betreft de rechtmatigheid, de dimensie van rechtstatelijke ordening en democratische legitimiteit. Doeltreffendheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid hebben betrekking op meetbare effecten (output) van beleid, terwijl aanvaardbaarheid en rechtmatigheid normatief van aard zijn.

4.3.1

Doeltreffendheid

Kort na de Tweede Wereldoorlog werd de rampenbestrijding gebaseerd op het gedachtegoed dat werd gedomineerd door de angst voor oorlog en natuur-rampen. Voor de rampenbestrijding in bijzondere omstandigheden werd de organisatie Bescherming Bevolking (BB) opgezet. De reguliere hulpverlenende diensten als de brandweer, de politie en de ambulancehulpverlening waren voor de bestrijding van de gewone incidenten.

Vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw verschoof de oorlogsdreiging naar de achtergrond en kantelde het denken over rampenbestrijding. Er moest geen onderscheid meer worden gemaakt tussen vredescalamiteiten en oorlogsomstandigheden. De behoefte ontstond aan een parate organisatie die de gevolgen van rampen en grootschalige ongevallen kon beperken en de bevolking hulp kon bieden, ook in buitengewone omstandigheden. De rampenbestrijding werd onder alle omstandigheden opgedragen aan de diensten die met de dagelijkse hulpverlening zijn belast en de BB werd afgeschaft. Rampenbestrijding werd onderdeel van de normale bedrijfsvoering. De brandweer vormde de operationele kern van die nieuwe organisatie en de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de rampenbestrijding kwam voorop te staan. Decentralisatie van de rampenbestrijding betekende dat lokale organisaties

⁶⁷ Hemerijck, A.C. en C.A. Hazeu, *Werkt het, past het, mag het, en hoort het? De kernvragen van beleidsvorming, toegepast op milieubeleid*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, inleiding leeratelier beleidsanalyse, Den Haag, 2008.

werden geacht met hun reguliere middelen in alle gevallen moesten kunnen optreden. Later werd begin jaren '90 de politie geregionaliseerd. Uit de rampen in Enschede en Volendam begin deze eeuw werd de conclusie getrokken dat de hulpverlening en de voorbereiding op rampen verder moest worden geprofessionaliseerd, dat er binnen één territorium door verschillende disciplines moest worden samengewerkt, en dat grootschalige inzet en de daarbij benodigde expertise en ervaring de schaal van de gemeente te boven gaan en op regionaal niveau moesten worden ingevuld.

In de jaren '90 kwam op nationaal niveau crisisbeheersing op de agenda. Aanvankelijk stelde de overheid zich naar aanleiding van dreigingen als AIDS, legionella en varkenspest reactief op door pas beschermingsmaatregelen te nemen nadat de dreiging zich al had aangediend. Na de terroristische aanslagen van '9/11' sloeg het denken over crisisbeheersing om: Nederland moest beter voorbereid zijn op onvoorspelbare, complexe en grootschalige dreigingen. Het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 werd ontwikkeld en er werd gestart met grote projecten Bescherming Vitale Infrastructuur en Nationale Veiligheid.

Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's markeert een – voorlopige – mijlpaal in de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing: via het lokale is de rampenbestrijding van het nationale nu beland bij regionale niveau. Hoewel daartoe niet formeel wordt verplicht, is het beleid erop gericht om de brandweer te regionaliseren. Tegelijkertijd blijft de politie buiten de organisatiestructuren en worden de GHOR- en GGD-organisaties niet met elkaar geïntegreerd. De brandweer raakt het primaat bij de bestrijding van rampen kwijt aan het regionale bestuur. Kwaliteitseisen en prestatiemetingen worden aangescherpt.

De klassieke rampenbestrijding wordt verbreed met moderne crisisbeheersing. De crisisbeheersingsorganisatie wordt van het nationale naar het regionale niveau gebracht, maar dan alleen voor het openbare orde- en veiligheidsdomein. Crisisbeheersing blijft voor het overige de facto dus een sectorale aangelegenheid en van bovenaf georganiseerd.

Visies op rampenbestrijding en crisisbeheersing worden in belangrijke mate bepaald door een functionele aanpak van problemen. Schaal en samenwerking zijn de dominerende opvattingen in het denken over de doeltreffendheid van de rampenbestrijdingsorganisatie.

In het denken over doeltreffende crisisbeheersing is een verschuiving zichtbaar van reactieve naar proactieve probleemoriëntatie. Moderne crisisbeheersing gaat bij vitale belangen uit van integrale dreigingen. De aanpak van crises blijft daarentegen sectoraal georganiseerd.

4.3.2

Haalbaarheid en uitvoerbaarheid

De theorie van institutionele beleidsanalyse gaat ervan uit dat de zoektocht naar haalbare oplossingen voor maatschappelijke problemen in belangrijke mate worden gevormd, gereguleerd en gestructureerd door historisch gevormde

institutionele arrangementen. Instituties zijn een samenstel van samenhangende waarden, normen, opvattingen, gewoonten en regels die in een maatschappij bestaan en die in hoge mate het beleid, gedrag, de inrichting, en de legitimiteit bepalen van het terrein waarop ze betrekking hebben.⁶⁸ Instituties zijn ook te definiëren als “systems of rules that structure the courses of actions that a set of actors may choose”.⁶⁹ In deze definitie zijn instituties sociale constructies die menselijk gedrag en sociaal handelen in belangrijke mate duurzaam structureren. Door de actoren wordt gehandeld op basis van ervaring met de bestaande institutie en inzichten. De institutie bepaalt niet alleen de relaties tussen de actoren, ook de belangen die de actoren nastreven staan onder invloed van de gegeven historische institutionele ontwikkeling. Eenmaal tot wasdom gekomen zijn instituties taai en moeilijk te veranderen. De rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn te beschouwen als een institutie (of misschien wel twee instituties), namelijk een samenstel van waarden (bijvoorbeeld bescherming tegen rampen en crises), normen (bijvoorbeeld de onderlinge verhoudingen tussen overheden), opvattingen (bijvoorbeeld de eigen verantwoordelijkheid van burgers), gewoonten (bijvoorbeeld blussen van branden) en regels (bijvoorbeeld de Wrzo of de Wet veiligheidsregio’s). Optimaal doelbereik houdt volgens de institutionele benadering in dat politieke, bestuurlijke en maatschappelijke organisaties bereid moeten zijn om mee te werken aan de vormgeving en implementatie ervan. Van essentieel belang is de mate waarin de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling kan worden ingepast in de bestuurlijke infrastructuur, ook in de sfeer van de uitvoering.

De bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland bestaat uit drie lagen: Rijk, provincies en gemeenten. De gedecentraliseerde bestuurslagen zijn enerzijds autonoom: zij zijn vrij de behartiging van elk openbaar belang ter hand te nemen zolang die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis is onttrokken.⁷⁰ Anderzijds voeren zij taken uit in medebewind. Andere bestuursstructuren zijn functioneel van aard (waterschappen) en/of regionaal georganiseerd (politie, gemeenschappelijke regelingen).⁷¹ De schets in hoofdstuk 3 laat zien dat heel bestuurlijk Nederland te maken heeft met rampenbestrijding en crisisbeheersing. De ministeries van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Economische Zaken, Justitie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening

⁶⁸ Bekke, H. en J. de Vries, *De ontpoldering van de Nederlandse Landbouw; het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 1994-2000*, Leuven/Apeldoorn, 2001, p. 19-20.

⁶⁹ Scharpf, F., *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, 1997, p. 38.

⁷⁰ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag, augustus 2005, p. 18.

⁷¹ Openbare lichamen voor beroep en bedrijf worden verder buiten beschouwing gelaten.

en Milieu zijn de voornaamste departementen die op rijksniveau bij het beleidsterrein zijn betrokken. Provincies, waterschappen, veiligheidsregio's en gemeenten zijn dat op regionaal en lokaal niveau. Andere actoren zijn de politie-, brandweer- en GHOR-organisaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en natuurlijk de wetgevende macht: regering en parlement.

Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's gaat uit van de regio als verlengd lokaal bestuur, maar feitelijk is er sprake van een vorm van functioneel regionaal bestuur. Hoewel gesteund door de VNG⁷² wordt het voorstel gevoeld als een aantasting van de positie van de gemeente, voornamelijk wat betreft de positie van de burgemeester. Het IPO verzet zich tegen de voorstellen en pleit voor handhaving van de positie van de Commissaris van de Koningin.⁷³ GHOR Nederland plaatst kanttekeningen bij het takenpakket GHOR⁷⁴ en de Vakvereniging Brandweer Vrijwilligers, opgericht naar aanleiding van de plannen omtrent verdere professionalisering van de brandweer, vraagt aandacht voor de positie van de vrijwilligers in het nieuwe stelsel. De reactie van de Tweede Kamer op het wetsvoorstel⁷⁵ wijst op een grondige parlementaire behandeling. Hoe de Eerste Kamer erin staat is vooralsnog onduidelijk.

De korte, niet volledige, opsomming van actoren en belangen leert dat de implementatie van de voorstellen voor veiligheidsregio's op weerstand stuit. Dat is ook wel te begrijpen, want het wetsvoorstel grijpt in in de bestaande bestuurlijke verhoudingen en arrangementen met decentrale overheden. Waar eerst gemeenten bij uitstek in staat werden geacht om een samenhangend veiligheidsbeleid vast te stellen, de aanwezige risico's te beoordelen en daarvoor passende maatregelen te treffen, wordt met de voorstellen door 'Den Haag' bepaald dat dit een taak wordt van de regio. Tegelijkertijd blijft het beleidsterrein van de regio beperkt tot de openbare orde en fysieke veiligheid, en gaat het niet over terrorismebestrijding of sociale veiligheid. De voorzitter van de veiligheidsregio, ook korpsbeheerder van de politieregio, komt meer en meer in de positie van 'primus inter pares'. Voor de gemeente resteert op het terrein van de veiligheidszorg nog slechts een beperkte zelfstandige taak. De invloed van individuele gemeenten binnen de veiligheidsregio is niet wezenlijk anders dan thans bij de regionale politie. De betrokkenheid van provincies met het beleidsterrein wordt teruggedrongen. De toenemende invloed van de regio kan voor spanning zorgen met de provinciale bestuurslaag, bijvoorbeeld in de gevallen waarin de veiligheidsregio samenvalt met de provincie. Bij alle plannen voor een bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling op lokaal en regionaal niveau wordt door decentrale overheden juist ook gekeken naar het

⁷² Brief van 4 oktober 2007 van het Veiligheidsberaad aan de Tweede Kamer.

⁷³ Brief van 17 oktober 2007 van het IPO aan de Tweede Kamer.

⁷⁴ Brief van 12 oktober 2007 van GHOR Nederland aan de Tweede Kamer.

⁷⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 117, nr. 5.

nationale niveau. Van diverse kanten gaan stemmen op over tekortschietende kwaliteit van rampen- en crisisstructuren op rijksniveau. Er bestaat de neiging van het openbaar bestuur om naar elkaar te wijzen, als dat zo uitkomt.

4.3.3

Aanvaardbaarheid

Bij maatschappelijke aanvaardbaarheid gaat het over de (subjectieve) waardering door burgers van overheidshandelen, in het bijzonder de mate waarin het beleid aansluit bij verwachtingen, verlangens of opvattingen. Maatschappelijke denkbeelden als opinies, gevoelens van (on)rechtvaardigheid of (on)veiligheid spelen daarin een rol. In de kern gaat het om de vraag waar de rol van de overheid begint en ophoudt.

Intermezzo: Groningen-Ajax

Bij aanvang van de voetbalwedstrijd Groningen-Ajax op 13 april 2008 woedt een brandje in het stadion. Er is geen druk op de brandslang, er branden wat stadionstoeltjes af, en er vallen vier gewonden waarvan de ernstigste een gebroken enkel heeft. Binnen 48 uur wordt een onderzoekscommissie ingesteld om onafhankelijk de gang van zaken onder de loep te nemen. De media-aandacht is overweldigend.

De aandacht voor rampen en zware ongevallen is groot. Het hiervoor gegeven voorbeeld laat zien dat ook de aandacht voor kleine ongevallen groot is. Van een andere orde, maar ook groot, is het verschil tussen subjectieve en feitelijke fysieke (on)veiligheid. De existentiële grondconditie van de mens is verschoven van 'ik heb honger' naar 'ik ben bang'.⁷⁶ Het gevoel van onveiligheid wordt geprojecteerd op de overheid. Gewaarschuwd wordt voor symbolisch handelen om de bestaande onveiligheid niet te hoeven benoemen.⁷⁷ In termen van aanvaardbaarheid is de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing in de veiligheidsregio een abstractie die niet of nauwelijks zal bijdragen aan meer of een groter gevoel van veiligheid.

Sinds rampen als Bijlmer, Enschede en Volendam is de gevestigde politiek in de beklagdenbank terechtgekomen. De ene keer gaat het over de slechte

⁷⁶ Oratie van prof. dr. I. Helsloot: *Voorbij de symboliek. Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*, 10 oktober 2007 ter gelegenheid van de aanvaarding van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit (p. 7 e.v.). Helsloot haalt hierin de socioloog Beck aan met zijn theorieën over de risicosamenleving.

⁷⁷ Helsloot heeft het over een houdgreep waarin politici vertrouwen op hun normale symbolische aanpak en burgers niet hoeven na te denken over hun eigen verantwoordelijkheid en onweersproken boos kunnen zijn over situaties van onveiligheid (*Voorbij de symboliek*, p. 57-58).

nazorgvoorzieningen (Bijlmer), op een ander moment gaat het over nalatigheid bij het handhaven en naleven van regels. Parlementaire enquêtes en (grote) onderzoeksrapporten moeten antwoord geven op de (schuld)vraag waar de overheid heeft gefaald. In een enkel geval treden er bewindspersonen af (Schipholcellenbrand).

De andere kant van de maatschappelijke reactie op overheidsoptreden – of juist het uitblijven ervan – is het beroep dat wordt gedaan op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers bij rampen of crises. Met campagnes als ‘Denk Vooruit’ en ‘Nederland Tegen Terrorisme’ of een overlevingspakket voor ambtenaren in plaats van een kerstpakket, probeert de overheid burgers te bewegen zich meer en beter voor te bereiden. Maar kritische kanttekeningen worden geplaatst bij het effect van deze voorlichting.⁷⁸ Sowieso is de effectiviteit van overheidssturing door voorlichting over maatschappelijke vraagstukken betrekkelijk. Tot op een zekere hoogte zijn maatschappelijke normen en waarden gegeven.

4.3.4

Democratische legitimatie

Het algemene rechtsstaatbeginsel is dat de overheid altijd gebonden is aan en genormeerd wordt door het recht. Het recht vervult daarin verschillende functies. Voor het vraagstuk van de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn twee functies met name van belang: organisatie en legitimatie. De organisatiefunctie betreft de ordening van de overheidsorganisatie. Hier ligt een verband met de eerder beschreven bestuurlijke hoofdstructuur. De legitimatiefunctie is die van (1) het verschaffen van bindende regels voor de overheid, (2) het creëren van bevoegdheden van de verschillende overheden, en (3) het afleggen van verantwoordelijkheid.

De drie functies zien we in het Wetsvoorstel veiligheidsregio's terug. In het wetsvoorstel is geregeld (functie 1) dat in geval van (vrees voor) een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, de voorzitter van de veiligheidsregio als superburgemeester het opperbevel uitoefent namens andere burgemeesters (functie 2). Verder voorziet het wetsvoorstel in een ingewikkelde regeling voor het afleggen van verantwoording over het optreden bij een bovenlokale ramp of crisis (functie 3).

Doorzettingsmacht is een begrip dat telkens terugkeert in de discussie over rampenbestrijding en crisisbeheersing. In een democratische rechtsstaat gaat macht gepaard aan tegenmacht. De macht om je wil door te kunnen zetten gaat

⁷⁸ Onder andere: “‘Denk Vooruit’ spreekt niet aan”, Parool van 18 februari 2008. 55 procent van de Nederlanders vindt het niet nodig zich voor te bereiden op een ramp. Een kwart heeft een noodvoorraad aangelegd en één op de vijf heeft de ‘Rampenbewaarkaart’ met instructies in geval van een calamiteit.

samen met de plicht om over je handelen verantwoording af te leggen aan een volksvertegenwoordigend lichaam. Zonder democratische verantwoording geen gelegitimeerd bestuur.

Wat betreft doorzettingmacht in de regio is het volgende van belang. In 2002 trad de Wet dualisering gemeentebestuur in werking. De bedoeling van deze wet was onder andere dat onder dualistische verhoudingen de burgemeester nadrukkelijker te maken zou krijgen met de controlerende bevoegdheden van de raad. De specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden jegens de raad en de burger maken hem daarop voor de raad aanspreekbaar. Verbetering van randvoorwaarden voor uitoefening van controle en vergroting van de controlemogelijkheden van de raad werd daarom nodig geacht.⁷⁹ Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's maakt inbreuk op de positie van de gemeenteraad als controleur. Het wetsvoorstel voorziet slechts in een *inlichtingenrecht* van de raad van een getroffen gemeente, niet in een *verantwoordingsplicht* door de voorzitter van de veiligheidsregio. Het wetsvoorstel staat dan ook op gespannen voet met artikel 180 van de Gemeentewet waarin is geregeld dat de burgemeester verplicht is verantwoording af te leggen aan de raad voor het door hem gevoerde bestuur, dus voor elke bevoegdheidsuitoefening en voor elke taak- en plichtsvulling. Het is met name dit tekort aan democratische legitimatie dat op bezwaren stuit.

Doorzettingmacht op nationaal niveau concentreert zich vooral op de regeling van de crisisbesluitvormingsstructuren in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Daarnaast is er het Instellingsbesluit ministeriële commissie Doorzettingmacht Terrorismebestrijding en het Besluit van 14 december 2005, houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter. Het handboek bevat een set afspraken over opschaling en coördinatie. Het Instellingsbesluit en het Besluit herindeling van ministeriële taken zijn geen wetten in formele zin. De Wet doorzettingmacht terrorismebestrijding is al herhaaldelijk aangekondigd⁸⁰, maar laat (voorlopig) nog op zich wachten. De legitimatiefunctie van het recht wordt met de genoemde arrangementen niet goed waargemaakt wat betreft het creëren van bevoegdheden en het verschaffen van bindende regels. Wetgeving in formele zin ontbreekt hetgeen temeer klemt nu het bij doorzettingmacht in geval van terrorismebestrijding erom gaat dat in voorkomende gevallen de minister van Justitie bevoegdheden kan uitoefenen die een andere minister toekomen.⁸¹

⁷⁹ Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3.

⁸⁰ Laatstelijk op 5 oktober 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 754, nr. 105), daarvoor al op 10 september 2004 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 754, nr. 1).

⁸¹ Artikel 1 van het Besluit herindeling ministeriële taken.

5. Conclusies en aanbevelingen

De centrale vraagstelling van dit advies heeft betrekking op de vraag of de verschillende bestuursorganen in de te onderscheiden fasen, ook ten opzichte van elkaar, zodanig functioneren dat bevoegdheden optimaal worden benut en taken adequaat worden uitgevoerd. Paragraaf 1 van dit hoofdstuk kijkt hierop terug.

Doel van de advisering is om een bijdrage te leveren aan een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. In paragraaf 2 wordt hiervoor een aanzet gegeven.

5.1 Conclusies

De organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing is complex. Dat vraagt om een adequate verantwoordelijkheidsverdeling.

Intermezzo: antwoorden op Kamervragen⁸²

In reactie op Kamervragen over de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing beaamt de minister van BZK dat het complex is georganiseerd:

“Dat is deels onvermijdelijk: bij de bestrijding van rampen en crises zijn nu eenmaal vaak vele organisaties en functionarissen betrokken. Onze bestuurlijk gedecentraliseerde overheidsorganisatie is per definitie complex in relatie tot ‘command & control’ in een crisissituatie. Het beleid is er op gericht onder andere door vaker en beter te oefenen door bestuurders en andere veiligheidspartners om tijdens rampen en crises slagvaardig te kunnen handelen.

Een en ander neemt niet weg dat zowel horizontaal (tussen de ministeries), verticaal (medeoverheden), als diagonaal (bedrijfsleven, organisaties en burgers) verder aan slagkracht gewonnen kan worden. Er is door mij reeds een aantal initiatieven genomen.

Op regionaal niveau worden de verantwoordelijkheden van het veiligheidsbestuur en hun voorzitter, mede in relatie tot de operationele diensten en overige betrokken partijen, helder in het wetsvoorstel op de veiligheidsregio’s beschreven.

Op nationaal niveau hebben diverse vakministers primaire verantwoordelijkheden bij crises op hun eigen vakgebied (terrorismebestrijding, gezondheidszorg, kernongevallenbestrijding etc); de algehele coördinatie vindt plaats onder leiding van het Ministerieel BeleidsTeam. Mede in het kader van het programma Nationale Veiligheid worden verdere voorstellen ontwikkeld om de slagkracht van de crisisorganisatie te verbeteren. Zodra

⁸² Kamervragen met antwoord 2007-2008, nr. 2464, Tweede Kamer, 20 mei 2008.

deze voorstellen een definitieve vorm hebben gekregen, zal ik de Tweede Kamer informeren.”

Voor een goed begrip is het nodig te definiëren wat (klassieke) rampenbestrijding en (moderne) crisisbeheersing inhoudt. Vooral van belang voor de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling is dat rampenbestrijding zich kenmerkt door opschaling vanuit het ‘bottom-up-principe’, en dat crisisbeheersing uitgaat van het ‘top-down-principe’.

De beschrijving van het stelsel laat zien dat er in de verschillende fasen van de veiligheidsketen veel actoren zijn te onderscheiden met diverse, soms conflicterende, belangen. Verder is gebleken dat overheidsbevoegdheden verspreid zijn geregeld in vele (wettelijke) regelingen en arrangementen.

Zichtbaar is geworden dat er zich knelpunten en spanningen voordoen. Knelpunten doen zich voor bij territoriale en bestuurlijke opschaling en bij besluitvormingsstructuren, maar ook bijvoorbeeld bij doorzettingsmacht in de regio en bij crisisbeheersing op rijksniveau. Spanningen doen zich voor bij belangentegenstellingen, tussen ketens, in de verdeling van bevoegdheden en in verantwoordingsstructuren. De analyse aan de hand van verschillende invalhoeken laat zien dat er onderling spanning zit tussen effectiviteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, aanvaardbaarheid, en rechtmatigheid van de verantwoordelijkheidsverdeling.

Het is de bedoeling dat de Wet veiligheidsregio’s een bijdrage levert aan de verbetering en harmonisatie van de crisiswetgeving. In termen van effectiviteit moet regionalisering een oplossing bieden voor de schaal van en de samenwerking tussen organisaties. Overheersend is de functionele kijk op rampenbestrijding en crisisbeheersing ten koste van de integraliteit van samenhangend veiligheidsbeleid, het domein waarop de gemeente het primaat heeft. De aanpak van crises blijft sectoraal georganiseerd.

De voorstellen vinden niet zonder meer ingang in de bestaande instituties. De intrabestuurlijke verhoudingen binnen de regio en de interbestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen van de hoofdstructuur worden op de proef gesteld.

De nieuwe wet zorgt niet voor meer of een groter gevoel van veiligheid, of voor een grotere waardering voor het optreden van de overheid bij rampen of crises.

Het tekort aan democratische legitimatie van de veiligheidsregio, met name waar het de positie van de voorzitter betreft, stuit op bezwaren.

In de context van rampenbestrijding moet het nationale niveau zich vooral toeleggen op het scheppen van voorwaarden voor een goed stelsel. Behoudens onder buitengewone omstandigheden is de openbare orde en fysieke veiligheid een aangelegenheid van de decentrale overheden. In operationele zin bestaat de hoofdtaak uit het ondersteunen van de gemeente of de regio.

De aandacht voor crisisbeheersing op nationaal niveau richt zich voornamelijk op coördinatie en regie tussen departementen en besluitvorming met doorslaggevende stem. Op deze punten moet de democratische legitimatie van het bestuur verder worden verbeterd. Wil de overheid betrouwbaar zijn en vertrouwen hebben, dan moet worden gewaakt voor symboolpolitiek.

5.2

Naar een passende verantwoordelijkheidsverdeling

Dit advies richt zich niet op de gehele rampenbestrijding en crisisbeheersing maar vooral op de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling op alle overheidslagen. De analyse van de knelpunten en spanningen laat zien dat een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een reductie van de complexiteit van structuren van rampenbestrijding en crisisbeheersing nodig is. In de volgende paragrafen wordt dit verder uitgewerkt.

5.2.1

Verantwoordelijkheden helder maken en complexiteit reduceren

Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor rampenbestrijding en crisisbeheersing betreft het stelsel als zodanig, en de voorbereiding en nazorg door coördinatie. Het bestuur, en met name de burgemeester, moet zijn verantwoordelijkheid waarmaken op de gebieden waar het goed in is, zoals het scheppen van kaders en randvoorwaarden, het initiëren en handhaven van regelgeving, het coördineren van bestuurlijke inzet en besluitvorming, het geven van voorlichting en het bieden van bevolkingszorg en nazorg. Op een aantal van deze aandachtgebieden doet de Raad voor het openbaar bestuur voorstellen die zullen leiden tot het verminderen van de risico's die zich nu voordoen bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn niet een zaak van de overheid alleen, ook burgers en bedrijven dragen verantwoordelijkheid. Om als samenleving beter voorbereid te zijn op rampen en crises moet in de interactie tussen burger en bestuur helderheid worden gecreëerd over wat de burger verwachten kan en mag van de overheid, en de overheid van de burger. Er moet visie worden ontwikkeld op zelfredzaamheid van burgers door het bieden van handelingsperspectieven. Een volgende stap is het ondersteunen en faciliteren van structuren van burgernetwerken die ten dienste kunnen staan van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Inspelen op veiligheidszorg bij bedrijven loont en verdient om die reden meer aandacht.

Bij het scheppen van voorwaarden voor een goed stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing is eenheid in veiligheidsbeleid nodig. Zoals wetgeving wordt getoetst op administratieve lasten of de invloed van Europese regelgeving, kan het een overweging zijn veiligheid als facetbeleid onderdeel te maken van het wetgevingsproces door een veiligheidstoets te introduceren. Het gaat om de sectorwetten waaraan aspecten zitten van territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid of sociale

en politieke stabiliteit. In memories van toelichting op wetten zou een paraaf kunnen worden gewijd aan veiligheidseffecten van de voorgenomen wetgeving. Zo een veiligheidstoets biedt niet een systeemoplossing voor een ramp of een crisis, maar kan als standaard onderdeel van het beleids- en wetgevingsproces leiden tot harmonisatie van veiligheidsbegrippen, grotere bewustwording en betere afwegingen.

Een andere verbetering die kan worden doorgevoerd is het verder actualiseren en harmoniseren van crisiswetgeving. Een coördinatiewet crisisbeheersing kan een oplossing bieden voor de geconstateerde onoverzichtelijkheid van de over tal van wetten verspreide crisisbevoegdheden.⁸³

Bij een heldere verantwoordelijkheidsverdeling hoort ook dat er voor het bestuur in de responsfase geen operationele uitvoeringstaak is weggelegd. Bij optreden in de responsfase gelden operationele commandostructuren, geen bestuurlijke overlegstructuren. De keuze voor deze verantwoordelijkheidsverdeling houdt in dat het bestuur het gezag en het beheer heeft, de operationele diensten voeren het bevel.⁸⁴ Gezag heeft daarbij betrekking op de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering van de hulpverleningsdiensten. Verantwoording daarover wordt door een gezagdrager afgelegd aan een volkvertegenwoordigend lichaam. Tot het beheer wordt gerekend het beschikbaar stellen van de financiering van de hulpverleningsdiensten en het vaststellen van eisen die worden gesteld aan deze diensten. In deze verhouding tussen het operationele en het bestuurlijke, handelen professionals van de hulpverleningsdiensten binnen politiek-bestuurlijke randvoorwaarden. Het maken van deze heldere keuze markeert het begin van de reductie van de complexiteit van structuren van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat gaat gepaard met keuzes voor een andere inrichting van het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Op grond van de analyse van de knelpunten en spanningen wordt in de volgende paragraaf een passende verantwoordelijkheidsverdeling uitgewerkt.

⁸³ Dat is in wezen wat de Raad van State wilde toen hij in zijn advies naar aanleiding van het Wetsvoorstel veiligheidsregio's vroeg om een overzicht van alle crisisbevoegdheden.

⁸⁴ Bij het Ministerie van Defensie is een omslag gemaakt die commandovoeringsprincipes leidend heeft gemaakt voor de organisatie van de krijgsmacht en de verhouding tot de politiek-bestuurlijk verantwoordelijk minister. Uit oogpunt van effectieve commandostructuren is de krijgsmacht onder de eenhoofdige leiding van de Commandant der Strijdkrachten is geplaatst die daarmee de facto opperbevelhebber werd. Zie ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Crisisbeheersing belicht*, Den Haag, november 2005, p. 29 e.v.

5.2.2

Een passende verantwoordelijkheidsverdeling

De bestuurlijke coördinatie bij rampen en crises waarbij de openbare orde of fysieke veiligheid in het geding is, hangt sterk samen met opschaling (GRIP) als leidend principe bij de operationele kant van rampenbestrijding. 'Structure follows function' is het uitgangspunt van de volgende uitwerking van verantwoordelijkheidsverdeling op bovenlokaal niveau.

Bij grootschalige rampen en crises wordt door de *operationele* hulpverleningsdiensten multidisciplinair samengewerkt. Vertrekpunt voor de operationele structuur op *regionaal* niveau is de inrichting van de veiligheidsregio. Voor de taken van rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt de brandweer geregionaliseerd en maakt samen met de politie en de geneeskundige hulpverlening onderdeel uit van de veiligheidsregio. De korpschef van politie, de brandweercommandant en de directeur GHOR zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse routine. De operationele leiding over een ramp of een crisis heeft ook zeggenschap over de betrokken hulpverleningsdiensten in de voorbereiding op een ramp.

Voor goed operationeel leiderschap in de responsfase is het nodig dat met overzicht en gezag sturing wordt gegeven aan de samenwerkende professionele hulpverleningsdiensten. Bij een evaluatie van een ramp blijkt telkens weer dat er tijdens de responsfase feitelijk geen sprake is van operationeel leiderschap door de brandweer. De focus van de brandweer is in de responsfase gericht op de bestrijding van de oorzaken van het incident, niet op de processen die daar omheen spelen. Het overzicht over het grotere geheel is bij de politie wel aanwezig. In tegenstelling tot de brandweer is de politie ook in staat om door te dringen tot degenen die op bestuurlijk niveau besluiten nemen. Door haar vertegenwoordiging in de driehoek met het bestuur (korpsbeheerder en burgemeester) en het openbaar ministerie ((hoofd)officier van justitie), kan de politie gemakkelijk coalities smeden om toegang te krijgen tot het hoogste politieke en ambtelijke niveau. De relatie met het bestuur is ook zichtbaar bij de positie van de korpschef die wordt benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van BZK in overeenstemming met de minister van Justitie. Verder heeft de politie vanwege haar betrokkenheid bij de organisatie van grote evenementen veel ervaring met grootschalige (bestuurlijke) besluitvorming. Naast de elementen overzicht en gezag is de politie qua structuur de enige organisatie die is georganiseerd op lokaal en regionaal niveau en in haar organisatiestructuur een landelijke component kent in de vorm van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Daardoor is de politie als enige in staat binnen de eigen organisatie op te schalen van het lokale naar het landelijke niveau. Ten slotte heeft de politie vanwege haar systeemverantwoordelijkheid voor ontruimen en evacueren en haar inzet bij grote evenementen, veel ervaring met grote groepen mensen.

De politie wordt het beste in staat geacht om effectief commando te voeren bij grootschalige multidisciplinaire rampen en crises en leiding te geven aan de operationele diensten in de responsfase van een ramp die het lokale overstijgt.

De *bestuurlijke* gezagsstructuur is ingebed in de algemeen bestuurlijke keten, de functionele keten voor het specifieke beleidsdomein openbaar bestuur.⁸⁵ De burgemeester is de bestuurlijke spil in het domein van openbare orde en veiligheid. Hij heeft het gezag over politie en brandweer en legt over de taakuitvoering van deze diensten verantwoording af in de gemeenteraad. Zijn taken bij rampenbestrijding en crisisbeheersing liggen op de terreinen van bestuurlijke coördinatie, voorlichting en publieke verantwoording. In het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing is de gemeente verder verantwoordelijk voor de processen van bevolkingszorg en nazorg. Het zwaartepunt van de bestuurlijke inzet bij een ramp moet daarom liggen bij de burgemeester op *lokaal niveau*. Het palet aan bevoegdheden waarover de burgemeester beschikt om zijn taken te kunnen uitoefenen is nagenoeg compleet.⁸⁶ Wel verdient het aanbeveling om de positie van de burgemeester te versterken in relatie tot bredere veiligheidszorg, de integrale aanpak van veiligheidszaken zoals overlast en verloedering, het alcohol- en drugsbeleid, de bestuurlijke aanpak van criminaliteit, het beleid gericht op veelplegers en verslaafden en de handhaving van de regels uit de algemene plaatselijke verordening.⁸⁷

Wat de veiligheidsregio op *regionaal niveau* betreft maakt het voorliggende wetsvoorstel geen duidelijke keuze voor een heldere bestuursvorm en dat is precies wat moet worden vermeden in de rampenbestrijdingsorganisatie. De keuze enerzijds voor verlengd lokaal bestuur leidt niet tot een heldere opzet in relatie tot politie en ambulancehulpverlening maar tot meerdere aansturingen van de verschillende hulpverleners. De hybride opzet en gemengde financiering leiden tot eindeloze discussies. Anderzijds moet functioneel bestuur ten aanzien van veiligheid in den brede worden afgewezen.⁸⁸ Maar de voorstellen voor de veiligheidsregio gaan niet over het brede beleidsterrein van veiligheid. De ambitie is verlaten om de veiligheidsregio's in de toekomst uit te laten groeien tot "hét platform voor lokaal bestuur om het veiligheidsbeleid

⁸⁵ Zie ook figuur 4.

⁸⁶ Muller, E.R., L.J.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling et al, *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit Utrecht, Den Haag, 1 oktober 2007, p. 162.

⁸⁷ De ministerraad heeft ermee ingestemd dat het wetsvoorstel over de gemeentelijke regierol ten aanzien van lokale veiligheid voor advies aan de Raad van State zal worden gezonden (bron: persbericht Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, <http://www.minbzk.nl/actueel/112442/gemeenten-krijgen>).

⁸⁸ Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's*, Den Haag, april 2002.

in de regio in de volle breedte te bezien en om samenhang te brengen in het regionaal veiligheidsbeleid, van fysieke tot sociale veiligheid”.⁸⁹ En misschien is het ook wel beter dat er in regionaal verband slechts sprake is van de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing. De hiervoor genoemde gemeentelijke regietaken binnen het spectrum van fysieke tot sociale veiligheid lenen zich namelijk in regionaal verband wel voor afstemming, maar niet voor uitvoering.

Bij de uitwerking van de voorstellen in het Wetsvoorstel veiligheidsregio’s is feitelijk sprake van een zelfstandig functioneel bestuursorgaan.⁹⁰ De aanduiding van verlengd lokaal bestuur is kunstmatig nu het gaat om een door het Rijk bij wet opgelegde structuur met door de wet voorziene taken en bevoegdheden.⁹¹ De keuze voor functioneel bestuur is helder en sluit aan bij bestaande structuren van de politie, en is een keuze voor logische en eenduidige indelingen, niet voor een lappendeken. Het ligt daarmee ook voor de hand dat de veiligheidsregio door het Rijk wordt bekostigd.

Het bestuur van de veiligheidsregio wordt gevormd door de burgemeesters van de gemeenten in de regio. Het beheer over politie en brandweer komt te liggen bij de voorzitter van de veiligheidsregio (de huidige korpsbeheerder).⁹² De hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het waterschap nemen deel aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio. De veiligheidsregio is naast de operationele inzet bij rampen en crises onder meer belast met de planvoorbereiding (het crisisplan met daarin een beschrijving van de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en bevoegdheden in het kader van de crisisbeheersing), risico-inventarisatie en –advisering, en de geoefendheid van de hulpverleningsdiensten.

De keuze om de nadruk bij het optreden in de responsfase te leggen bij de operationele commandostructuren, brengt met zich dat de voorzitter van de veiligheidsregio geen bemoeienis heeft met de operationele uitvoering. Hij is belast met de bestuurlijke coördinatie bij (vrees voor) een ramp van meer dan plaatselijke betekenis. Bij conflicten tussen burgemeesters tijdens rampen

⁸⁹ Concept Memorie van toelichting Wetsvoorstel veiligheidsregio’s, p. 5.

⁹⁰ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies bekostigingswijze veiligheidsregio’s*, Den Haag, 31 oktober 2006.

⁹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 117, nr. 4.

⁹² Het voorstel om de hulpverlening te organiseren langs dezelfde lijnen als de politie – gezag bij de burgemeester, beheer bij de voorzitter van de veiligheidsregio – maakt een einde aan de discongruentie tussen politie en brandweer ten aanzien van gezag en beheer.

beslist de Commissaris van de Koningin.⁹³ Wanneer tegengestelde belangen zich voordoen voorziet deze vorm van bestuurlijk toezicht in optimale besluitvorming binnen de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Deze rol past bij de bijzondere functie van de Commissaris van de Koningin als rijksheer. In die hoedanigheid kan hij namens een (vak)minister in buitengewone omstandigheden noodbevoegdheden uitoefenen.⁹⁴

Het provinciale niveau heeft verder geen operationele rol bij rampenbestrijding en crisisbeheersing.⁹⁵

De voorgestelde verantwoordelijkheden en structuren van opschaling in de algemeen bestuurlijke keten, zijn omgekeerd toepasbaar bij afschaling (neerschaling) in het kader van crisisbeheersing volgens het 'top-down-principe'. Doen zich bij rampen buitengewone omstandigheden voor, dan is er al gauw sprake van een *nationale crisis*. Crisisbeheersing gebeurt dan in de regel centraal volgens het 'top-down-principe'. Bij een (dreigende) aantasting van een vitaal belang is de Nationale Veiligheid in het geding en is de rijks-overheid aan zet. Ook hiervoor geldt dat een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een reductie van de complexiteit van structuren met zich brengt dat er aanpassingen nodig zijn.

Voor nationale crises waarbij één of meer vitale belangen in het geding zijn, wordt GRIP-5 ingevoerd. GRIP-5 is het moment dat de minister-president beslist dat er sprake is van een nationale crisis. Bij GRIP-5 treden de structuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming in werking en wordt er een MBT geformeerd dat wordt voorgezeten door de minister-president.

De minister-president beslist welk departement de leiding krijgt bij de aanpak van de crisis. Bij crises die de verantwoordelijkheid van diverse departementen overstijgen en waar tegengestelde belangen kunnen spelen, heeft de minister-

⁹³ In zijn advies van 17 december 2007 (*Advies Wetsvoorstel veiligheidsregio's*) stelde de Raad voor het openbaar bestuur voor om bij bovenlokale incidenten de bevoegdheidsverdeling aan te houden zoals die was geregeld in het oorspronkelijke wetsvoorstel. De voorzitter van de veiligheidsregio is voorzitter van het Regionaal Beleidsteam (RBT) dat in de responsfase is belast met de bestuurlijke coördinatie. Bij gebrek aan overeenstemming, te weinig voortgang of andere problemen kan de Commissaris van de Koningin van zijn wettelijk te regelen aanwijzingsbevoegdheid gebruik maken.

⁹⁴ Zie ook het advies van de Raad voor het openbaar bestuur: *De burgemeester van de provincie? Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan*, Den Haag, maart 2006. Voor een onderzoek naar de positie van de rijksheer ten opzichte van de veiligheidsregio wordt ook verwezen naar: Capgemini, *Van Rijksheer naar crisispartner: de toekomst van de crisispartners bij regionale crisisbeheersing*, Utrecht, 2006. Ook andere ambtelijke hoofden van rijksdiensten en –inspecties in de regio vervullen een rol als rijksheer.

⁹⁵ Met uitzondering van taken zoals bijvoorbeeld in het kader van beheerder van waterstaatswerken.

president doorzettingsmacht: in de besluitvorming heeft hij een doorslaggevende stem. Ook kan hij de afzonderlijke vakministers een aanwijzing geven over de inzet van hun bevoegdheden. Verder is de minister-president – vergelijkbaar met de burgemeester op lokaal niveau – verantwoordelijk voor de bestuurlijke coördinatie binnen het kabinet tijdens een crisis en voorlichting en publieke verantwoording. Formele wetgeving moet voor deze regeling een grondslag bieden.

Omdat de openbare orde en de fysieke veiligheid per definitie worden geraakt door de effecten van een verstoring in een willekeurig beleidsdomein, heeft de minister van BZK vanwege zijn verantwoordelijkheid voor dit beleidsdomein te alle tijden zitting in het MBT. Dit brengt met zich mee dat de minister van BZK meer betrokken moet zijn en meer invulling moet geven op het terrein van calamiteiten waar het primaat van de inhoud bij een ander departement ligt.

De rol die de minister-president wordt toebedacht is nieuw ten opzichte van de bestaande situatie, maar niet zo heel vreemd als wordt gekeken naar de langzaam veranderende positie die hij inneemt in het kabinet. In internationaal verband treedt de minister-president steeds meer op als regeringsleider en dat wordt ook van hem verwacht. Op een Europese top waar de echte beslissingen worden genomen, die van regeringsleiders, treden niet de minister van Buitenlandse Zaken of de staatssecretaris van Europese zaken (die zich in Brussel minister mag noemen) aan, maar de minister-president. Ook in transatlantisch verband is het de minister-president die de banden met de president van de Verenigde Staten onderhoudt. Hij is het ook die in het parlement namens de regering het woord voert als er Nederlandse soldaten bij een missie in het buitenland zijn gesneuveld. Ook bij de meeste naoorlogse crises die Nederland heeft gekend was er altijd een belangrijke rol voor de minister-president weggelegd:

“Wetenschappers en politici gaan tegenwoordig ervan uit dat de minister-president buiten crises feitelijk leidinggeeft aan het kabinet. In crisissituaties is zijn functie echter min of meer beperkt tot coördineren van kabinetbeleid en het te woord staan van de pers. De uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij een vakminister (...). Het is ook maar de vraag of het verstandig is om de leiding van de crisisorganisatie volledig bij de minister-president neer te leggen. Het Ministerie van Algemene Zaken waaraan de minister-president leiding geeft is maar een klein ministerie; dat kan een grote crisis alleen niet

aan (...). De vakministers staan dicht bij hun departement, hebben meer vakkennis en zijn beter geïnformeerd over de situatie ter plaatse.”⁹⁶

Het antwoord op het vraagstuk van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling op nationaal niveau is niet dat de minister-president de crisisorganisatie leidt. Wel is hij degene die binnen de bestuurlijke verhoudingen in het kabinet doorzettingsmacht heeft en knopen kan doorhakken bij een crisis waarbij tegengestelde belangen tussen ministers en departementen zich voordoen. Dat geldt voor alle beleidsdomeinen, ook voor terrorismebestrijding. Daarmee wordt ook de asymmetrie binnen het kabinet tussen de ministers van Justitie en BZK wat betreft hun bevoegdheden in het kader van terrorismebestrijding en crisisbeheersing weggenomen.⁹⁷

Formalisering van de voorgestelde regeling in een wettelijk kader is nodig om te voldoen te komen aan de eisen die voor de overheid in een democratische rechtsstaat hebben te gelden.

Nationale *operationele* aansturing van regiogrensoverschrijdende rampenbestrijding is op rijksniveau niet georganiseerd. Een bevelhebber die op een geaggregeerd nationaal niveau leiding geeft aan de operationele hulpdiensten is er nu niet. De politiestructuur van het KLPD biedt hiervoor kansen. De korpschef van het KLPD kan deze functie vervullen. Verder is het voor een heldere operationele uitvoeringsstructuur wenselijk dat er één centraal aanspreekpunt komt voor crisispartners in de sector en decentrale overheden. Eén operationeel rijkscrisiscentrum waarbinnen de departementale crisiscentra⁹⁸ samenwerken, kan hierin voorzien. Ook moeten de basisvereisten voor interdepartementale crisisbeheersing waaraan onder operationele omstandigheden moet kunnen worden voldaan, aansluiten bij de kwalitatieve en kwantitatieve normen voor het decentrale niveau.

De structuren van GRIP-5 treden ook in werking bij een *internationale* crisis die Nederland treft. Wat betreft de operationele inzet in internationaal verband is het een onmogelijke opgave om de bestaande hulpverleningsdiensten van twee of meer landen te gieten in één gezamenlijk structuur. Grensoverschrijdende samenwerking vraagt om versterking van de coördinatie op lokaal en regionaal niveau, niet om uniformering van structuren. Bestaande structuren worden door betrokkenen niet afgewezen, ze kunnen er mee uit

⁹⁶ *De rol van de minister-president in crisissituaties: leider of spreekbuis van het kabinet?*, Alert, jaargang 23, nr. 1, januari 2006, p. 18-19. Het citaat betreft een interview met drs. R. Visschers die in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de rol van de minister-president in negen naoorlogse crisissituaties heeft onderzocht.

⁹⁷ Waarmee overigens nog niet direct het organisatievraagstuk van de NCTb is beantwoord.

⁹⁸ Naast DCC's ook het NCC, het LOCC, het ERC, het NVC, en de NCTb.

de voeten.⁹⁹ Grensoverschrijdende rampenbestrijding is een opgave voor alle bestuurslagen op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Hiervoor geldt met name dat de initiatieven van ‘onderop’ komen. Geen uniformering van structuren, maar het wegnemen van belemmeringen voor samenwerking is waarop moet worden ingezet. Goede voorbeelden van grensoverschrijdende samenwerking verdienen navolging.

In een tabel ziet de voorgestelde helderheid in verantwoordelijkheidsverdeling en reductie van complexiteit van structuren er als volgt uit.

⁹⁹ “Wat historisch gegroeid is, van onderop, moet je laten bestaan. (...) De structuur vormt (...) geen belemmering om samen te werken. Volgens het principe structure follows function is er geen aanleiding structuren te uniformeren.” Raad voor het openbaar bestuur, *Besturen over grenzen, opgave voor alle bestuurslagen*, Den Haag, mei 2008, p. 72.

Tabel 2: heldere verantwoordelijkheidsverdeling en reductie van complexiteit

Niveau	Responsfase	Operationele inzet	Bestuurlijke inzet
Lokaal niveau	GRIP-1 (bronbestrijding).	Operationele diensten werken samen onder leiding van de operationeel leidinggevend van de verschillende hulpdiensten.	Geen bestuurlijke inzet.
	GRIP-2 (bron- en effectbestrijding).	Samenwerking onder eenhoofdige leiding van de bevelvoerder van politie. Hij kan de bevelvoering overlaten aan de leidinggevende van een andere hulpdienst.	Burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk, heeft het gezag over politie en brandweer.
Regionaal niveau	GRIP-3 (ernstige verstoring van de openbare veiligheid, bedreiging van het welzijn van vele personen, milieu en materiële zaken, bron of effecten doen zich voor in meerdere gemeenten).	Operationele diensten staan onder opperbevel van de korpschef van de regiopolitie.	Voorzitter van de veiligheidsregio heeft het beheer over politie en brandweer, en coördineert bestuurlijke bijstand. Bij conflicten tussen burgemeesters beslist Commissaris van de Koningin.
(Inter) nationaal niveau	GRIP-4 (buitengewone omstandigheden, bron of effecten doen zich voor in meerdere regio's).	Landelijke operationele aansturing hulpverleningsdiensten door de korpschef van het KLPD.	Minister van BZK coördineert bestuurlijke bijstand en kan – eventueel via de Commissaris van de Koningin – aanwijzingen geven of zelf de bevoegdheden van burgemeester uitoefenen.
	GRIP-5 (nationale crisis).	Leiding crisisbeheersing bij rijkscrisiscentrum. Landelijke operationele aansturing hulpverleningsdiensten door de korpschef van het KLPD.	Minister-president beslist over nationale crisis, zit MBT voor, wijst departement aan die crisis-aanpak leidt, en verzorgt bestuurlijke coördinatie. Minister van BZK maakt deel uit van MBT.

5.3

Hoe nu verder?

De voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing steunt op twee fundamentele keuzes: verantwoordelijkheden helder maken en complexiteit in de structuren reduceren. In de uitwerking ervan zijn twee duidelijke breukvlakken met de huidige structuren en opvattingen te herkennen: het primaat van de politie bij de operationele leiding en

de rol van de minister-president bij crisisbeheersing. De Raad kiest voor deze uitwerking om daarmee op alle niveaus dezelfde organisatie- en indelingsprincipes door te voeren. Daardoor is de kans op miscommunicatie en noodloos overleg in plaats van handelen ook een stuk minder. De huidige opzet neergelegd in de wetgeving is een garantie voor ongelukken.

De Raad realiseert zich dat deze voorstellen niet van vandaag op morgen zijn te verwezenlijken. Maar de Raad is zich er ook van bewust dat ontwikkelingen niet stilstaan. Zo is er bijvoorbeeld een heel lange weg gegaan in het proces van de totstandkoming van de veiligheidsregio's. En met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's is er nog lang geen einde gekomen aan die weg. Ook met de beleidsdoelstelling om de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing eind 2009 op orde te hebben is het boek niet gesloten. Het volgende organisatievraagstuk dienst zich immers alweer aan: welke plaats en positie moet de politie hebben in de overheidsorganisatie?¹⁰⁰ De Raad wil daarom verder vooruit kijken dan deze kabinetsperiode en komt met een visie op de verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing voor de middenlange termijn. In die middenlangetermijnvisie past ook een andere kijk op de positie van de minister-president in het kabinet. Los van het domein van de rampenbestrijding en crisisbeheersing en internationale ontwikkelingen waarin regeringsleiders een steeds belangrijkere positie innemen, zijn het interessante beschouwingen om tegen de achtergrond van programmaministers en inzichten over collegiaal bestuur, de rol van de minister-president nader te duiden. De Raad heeft zich voorgenomen dit onderwerp in de toekomst verder uit te diepen.

Terug naar de verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. De voorgestelde helderheid en reductie van complexiteit laat een zekere 'goodness of fit' zien tussen doeltreffendheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, aanvaardbaarheid, en rechtmatigheid.

De functionele aanpak in de veiligheidsregio, de schaal en samenwerking, en de aansluiting bij de (commando)structuren van de politieorganisatie verzekeren de *doeltreffendheid* van de rampenbestrijdingsorganisatie. Een daadwerkelijk operationele landelijke staf met een duidelijke commandostructuur (het voorgestelde rijkscrisiscentrum samen met het KLPD), kan de bestaande verkokering tussen departementen doorbreken en is bij crises effectiever dan 'slechts' een coördinatiecentrum.

Helderheid over de taken in het kader van bestuurlijke coördinatie en de inbedding van het gezag in de bestaande bestuurlijke verhoudingen zal op meer bestuurlijke draagvlak kunnen rekenen. De structuren van de veiligheidsregio maken crisisbeheersing op decentraal niveau *haalbaar* en *uitvoerbaar*.

Een heldere visie op de verhouding overheid-burger en overheid-bedrijfsleven dragen bij aan *aanvaardbaarheid* van beleid. Verder stelt het beleggen van de centrale regie bij de minister-president hem in staat bestuurlijke competentie-

¹⁰⁰ Het kabinet heeft zich voorgenomen eind 2008 een standpunt te bepalen over de politie.

strijd tussen ministers te beslechten. Door zo slagvaardig op te treden kan in crisissituaties maatschappelijke onrust worden voorkomen.

Een formele grondslag voor besluitvormingsprocedure in het MBT en harmonisatie van crisiswetgeving creëert bevoegdheden en verschaft bindende regels voor de overheid op *democratische grondslag*. Democratische legitimatie ten slotte is geborgd door het afleggen van verantwoording door de burgemeester in de gemeenteraad, de Commissaris van de Koningin in de provinciale staten, en de minister van BZK of de minister-president in het parlement.

Doel van dit advies is om bij te dragen aan een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. De discussie daarover wordt nu volop gevoerd in het parlement tussen regering en Tweede Kamer, in de regio's tussen bestuurders en professionele hulpverleners, en in de wetenschap. De Raad hoopt dat dit advies een sturende waarde in deze discussie zal hebben.

Literatuur

- Alert, *De rol van de minister-president in crisissituaties: leider of spreekbuis van het kabinet?*, jaargang 23, nr. 1, januari 2006
- Alert, *Cultuurverschillen zichtbaar bij grensoefening Thalys-ramp*, jaargang 24, nummer 1, januari 2007
- Alert, *Hoe zelfredzaam zijn we eigenlijk in Nederland?* jaargang 24, nummer 2, februari 2007
- Alert, *Doet de burger mee in de veiligheidsregio?* jaargang 25, nummer 4, april 2008
- Bekke, A.J.G.M., en J. de Vries, *U bent herkend. Aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding NCTb. Rapport evaluatie NCTb in opdracht van de ministers van Justitie en BZK*, Apeldoorn – Leiden, januari 2007
- Bekke, H. en J. de Vries, *De ontpoldering van de Nederlandse Landbouw; het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 1994-2000*, Leuven/ Apeldoorn, 2001
- Brainich van Brainich Felth, E.T., *Het systeem van crisisbeheersing. Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crisis*, Den Haag, 2004
- Capgemini, *Van Rijksheer naar crisispartner: de toekomst van de crisispartners bij regionale crisisbeheersing*, Utrecht, 2006
- COT, *Extreme regen 1998. Schurende ketens binnen het openbaar bestuur*, Alpen aan den Rijn, juni 1999
- Duin, M.J. van, *Proactie bestaat niet: leve de proactieven!*, Jaarboek onderzoek 1999, Nibra
- Geveke, H., en G. Wismans, *Crisisbeheersing vanuit het perspectief van nationale veiligheid: normale rampen en nieuwe risico's*, in: Externe veiligheid, jaargang 5, nummer 1, april 2008
- Helsloot, I., E.R. Muller en J.D. Berghuijs, *Brandweer. Studies over organisatie, functioneren en omgeving*, Deventer, 2007
- Helsloot, I., *Voorbij de symboliek. Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*, oratie ter gelegenheid van de aanvaarding van de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit, 10 oktober 2007
- Hemerijck, A.C. en C.A. Hazeu, *Werkt het, past het, mag het, en hoort het? De kernvragen van beleidsvorming, toegepast op milieubeleid*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, inleiding leeratelier beleidsanalyse, Den Haag, 2008
- Hulpverleningsdienst Regio Twente, *Eindrapportage project Verbetering grensoverschrijdende hulpverlening*, (projectnummer 2-EUR-II-V-1=110), 2007
- Landelijk Beraad Crisisbeheersing, *Basisvereisten Crisismanagement. De decentrale normen benoemd*, Den Haag, november 2006
- Landelijk Beraad Crisisbeheersing, *Bestuurlijk leiderschap in crisissituaties*, Den Haag, september 2007

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming*, Den Haag, 12 maart 2002
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handboek rampenbestrijding*, juni 2003
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007*, Den Haag, juni 2004
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Crisisbeheersing belicht*, Den Haag, november 2005
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale crisisbeheersing beschreven. Deel 1: Het generieke stelsel van nationale crisisbeheersing beschreven*, Den Haag, april 2007
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, Den Haag, september 2007
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Programma Nationale Veiligheid, Nationale risicobeoordeling (NRB), bevindingen-rapportage*, p. 6, bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 821, nr. 6
- Muller, E.R., L.J.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling et al, *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit Utrecht, Den Haag, 1 oktober 2007
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies bekostigingswijze veiligheidsregio's*, Den Haag, 31 oktober 2006
- Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's*, Den Haag, april 2002
- Raad voor het openbaar bestuur: *De burgemeester van de provincie? Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan*, Den Haag, maart 2006
- Raad voor het openbaar bestuur, *Advies Wetsvoorstel veiligheidsregio's*, Den Haag, 17 december 2007
- Raad voor het openbaar bestuur, *Besturen over grenzen, opgave voor alle bestuurslagen*, Den Haag, mei 2008
- Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag, augustus 2005
- Scharpf, F., *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, 1997
- Scholtens, A., *Samenwerking in crisisbeheersing. Overschat en onderschat*, lectorale rede, november 2007
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 956, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 821, nr. 1
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 4
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 117, nr. 5
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 754, nr. 1

- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 754, nr. 105
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VII, nr. 10
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Gevaarlijke stoffen, casestudie ten behoeve van het project veiligheid*, webpublicatie nr. 36, Den Haag, oktober 2007

Geraadpleegde websites:

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://parlando.sdu.nl>

<http://www.benelux.be>

<http://www.minbzk.nl>

<http://www.nu.nl>

<http://www.overheid.nl>

<http://www.parool.nl>



Bijlage I

Deelnemers expertmeeting

Namens de Raad voor het openbaar bestuur:

- de heer prof. mr. dr. E.R. Muller, hoogleraar Veiligheid en Recht aan de Universiteit Leiden en directeur van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement;
- de heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf van het Hoogheemraadschap van Delfland en voorzitter Raad voor de financiële verhoudingen; en
- de heer mr. D. Bijl, burgemeester van Wijdmeren.

Wetenschappers:

- de heer mr. dr. E.T. Brainich von Brainich Felth, adviseur;
- de heer prof. dr. I. Helsloot, bijzonder hoogleraar Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid aan de Vrije Universiteit;
- mevrouw dr. A. Scholtens, lector van het gezamenlijke lectoraat Crisisbeheersing van het NIFV en de Politieacademie; en
- de heer prof. dr. R. de Wijk, hoogleraar Internationale betrekkingen en strategische studies aan de Universiteit Leiden en directeur van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies.

Bestuurders:

- mevrouw drs. W. de Boer, secretaris van het Veiligheidsberaad;
- de heer drs. H.M.W. ter Heegde, burgemeester van Heerhugowaard;
- de heer mr. A.Ph. Hertog, voormalig burgemeester van Haarlemmermeer; en
- de heer mr. drs. W. Jong, coördinator Crisisbeheersing bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Bijlage II

Resultaten expertmeeting

Crisisbeheersing

Crisisbeheersing wordt geassocieerd met vertrouwen en moed op de goede momenten, en met competenties, macht, belangen en behoudzucht van zittende bestuurders.

Om daadkrachtig te op te kunnen treden bij crises moet het bestel worden aangepast. Maar tegelijkertijd laten daadkrachtige bestuurders zich in crisisomstandigheden niet beperken door de verdeling van verantwoordelijkheden. Belangentegenstellingen worden vaak ten onrechte geschapen omdat er te weinig kennis is over crisisbeheersing en rampenbestrijding zelf. In de praktijk is niet zozeer sprake van belangentegenstelling als wel van een gebrek aan onderling vertrouwen en zijn er minder tegenstellingen dan vooraf gedacht. Vooraf gaat het altijd om bevoegdheden en belangen van bestuurders en operationele diensten. Iedereen wil de baas zijn. Maar bij een echte crisis ben je blij met elke hulp van welke instantie dan ook.

Belangentegenstellingen is niet waar het primair om gaat. Waar het wel om gaat is het neerleggen van verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij de bron van het probleem, in plaats van meteen vormen van centralisatie of sturing door anderen te introduceren.

De discussie over bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling wordt vooral gevoerd vanuit de zorg voor dagelijkse belangen, niet vanuit de zorg van verantwoordelijkheden in crisisomstandigheden. De verantwoordelijkheidsverdeling is eerder een noodzaak om de wirwar tussen functionele ketens te ontwarren.

Crisisbesluitvorming

Wat crisisbesluitvorming betreft wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke en operationele besluitvorming.

Er zit verschil tussen crisisbesluitvorming en besluitvorming bij rampen. Crisisbesluitvorming is veel meer handelen naar bevind van zaken, terwijl bij rampen standard operating procedures kunnen worden gebruikt. Effectiviteit van besluitvorming wordt dus op verschillende wijze gegeneerd.

Een besluit moet voor iedereen duidelijk zijn. Maar om inhoudelijk te beschrijven wat een goed besluit is, bureaucratiseert te veel de crisisbesluitvorming. Belangrijker voor besluitvorming is toepassing van de juiste methode. Kernpunt daarvan is te weten wat ieders rol is en vooral ook wat je rol niet is, waar je je niet mee moet bemoeien.

Bij een crisis of een ramp moet in eerste instantie worden besloten door operationele diensten en vervolgens pas door bestuurlijke autoriteiten. De operationele aspecten blijken in de besluitvorming echter vaak een te kleine rol te spelen, terwijl die eigenlijk leidend zouden moeten zijn voor de besluitvorming.

Uiteindelijk heeft bestuurlijke besluitvorming tijdens crisis maar een beperkte invloed.

Goede besluitvorming in crisisbeheersing is minimale besluitvorming.

Effectieve crisisbesluitvorming vindt plaats als met snelheid wordt bijgestuurd en verder vooral vooruit wordt gekeken.

Uit de praktijk blijkt dat besluiten vaak intuïtief worden genomen, terwijl kennis, ervaring en een goede voorbereiding idealiter goede besluiten oplevert.

Maar chaos is de essentie van iedere crisis en crises besluiten vaak voor zichzelf. Een goede analyse die aan besluiten ten grondslag liggen is per definitie niet mogelijk. Bij een crisis moet de besluitvorming dan ook kunnen leven met een suboptimaal besluit, als dat de snelheid van de besluitvorming en regie ten goede komt. Daar tegenover staat dat hoe beter de analyse is van het probleem en hoe gestructureerder de inbreng is van de participanten tijdens een crisis, hoe beter en eenduidiger het besluit kan zijn. Daar hoort bij dat besluiten goed moeten worden geformuleerd, zodat er geen twijfel bestaat over de uitleg ervan. Vage besluiten leiden tot chaos.

Crisisbesluitvorming is te benaderen vanuit verschillende invalshoeken: de burgers, de slachtoffers, de media, de lokale politiek, de Tweede Kamer (die vooral kijkt naar de media), de ministers, de operationele diensten. Deze invalshoeken vallen zelden samen. Bestuurders beïnvloeden die besluitvorming veeleer door beïnvloeding van de beeldvorming dan door het nemen van formele besluiten.

Opschaling

Opschaling naar een hoger bestuursniveau blijkt vooral te maken te hebben met schaal en buitengewone omstandigheden.

Opschaling geldt maar voor enkele crisistypen. Bij de meeste crisistypen is overheidsinterventie altijd gecentraliseerd. Bij een griepandemie moet je nationaal afspraken maken, maar die hoeven de positie van bijvoorbeeld de burgemeester op het terrein van de openbare orde niet aan te tasten.

De reflexen van ministers of de Tweede Kamer maken dat een lokale ramp of crisis al gauw ten onrechte worden opgeschaald naar het nationaal niveau.

Met opschaling moet dan ook terughoudend worden omgegaan. Dat volgt niet alleen uit het systeem van de wet, maar vooral ook omdat hogere niveaus weinig idee hebben wat zich bij een ramp of crisis daadwerkelijk afspeelt.

Ministers moeten daarom zoveel mogelijk afstand houden en alleen iets doen bij zaken van nationale veiligheid of schaarste tussen de provincies. Als voor een goede aanpak van een ramp of in het landsbelang opschaling naar het nationale niveau noodzakelijk is, dan moet daar niet moeilijk over worden gedaan, mits er goed overleg blijft met de lokale autoriteiten.

De impact van rampen en crises vraagt een professionele aanpak. Zo'n aanpak is alleen te realiseren als we de schaal van voorbereiding en optreden heroverwegen. Opschaling is dan ook noodzakelijk als activiteiten op lokaal niveau door het bovenliggend niveau moeten worden gefaciliteerd. In wezen gaat het dan om een herverdelingsvraagstuk van schaarse middelen.

Opschaling is via het GRIP-systeem (1 tot en met 4) bij bottom-up rampen goed geregeld. Er dient een GRIP-5 te komen voor het rijksniveau bij top-down crises.

Doorzettingsmacht in de regio

De onderwerpen doorzettingsmacht en de positie van de voorzitter van de veiligheidsregio liggen gevoelig en de opvattingen lopen uiteen. Het vraagstuk spitst zich er in het bijzonder op toe of de Commissaris van de Koningin dan wel de voorzitter van de veiligheidsregio een doorslaggevende stem moet hebben.

Doorzettingsmacht is betekenisloos in de praktijk en wordt overschat, maar komt er waarschijnlijk vanuit de symbolische waarde toch. Hoewel om echt beslissingen te kunnen nemen iemand de troefkaart op tafel moet kunnen leggen, is het niet nodig de bestaande bestuurlijke verhoudingen om te gooien voor een situatie die zich eens in de honderd jaar zal voordoen.

In sommige regio's werkt het model met een Commissaris van de Koningin prima. Denk aan het Groninger-model.¹⁰¹ Maar de huidige rol van de Commissaris van de Koningin is per provincie erg divers. De wet zou moeten voorschrijven: "Gij zult regelen dat er bij bovengemeentelijke crises iemand is die de knoop doorhakt. Indien u het niet heeft geregeld, is dat de superburgemeester." Dan blijft de flexibiliteit die in sommige regio's gewenst is behouden. Het risico daarvan is een bestuurlijke lappendeken die de eenheid van bestuur niet ten goede komt. Die verschillen zijn bij opschaling naar rijksniveau in potentie rampzalig. Eenheid van beleid is wenselijk, maar als modellen zoals het Groninger-model nu naar wens lopen, waarom zouden die dan overboord moeten worden gezet?

Gezien de interventies van het Rijk valt er voor te pleiten om in operationele zin de provincie geen rol meer te geven. Als rijksorgaan kan de Commissaris van de Koningin een rol spelen om een knoop door te hakken wanneer burgemeesters ruzie maken of op te treden als wordt geconstateerd dat een burgemeester zich aan taakverwaarlozing schuldig maakt. De voorzitter van de veiligheidsregio is een collega-burgemeester. Daar passen geen hiërarchische verhoudingen. Hij heeft ook lang niet altijd zicht heeft op de problematiek in kleinere gemeenten. Bovendien moeten de competenties van deze functionaris niet worden overschat.

Zonder operationele taken heeft de Commissaris van de Koningin te weinig overzicht over de situatie. Hij maakt alleen het staartje van de crisisbesluitvorming mee en krijgt dan pas een dilemma voorgeschoteld. Dat pleit voor de voorzitter van de veiligheidsregio die de discussie in het Regionaal Beleidsteam vanaf het begin heeft gevolgd.

¹⁰¹ In een aantal gevallen is de veiligheidsregio congruent met de provincie zoals in Groningen. In het 'Groninger-model' vervult de Commissaris van de Koningin de functie van voorzitter van de veiligheidsregio.

De voorzitter moet niet overrulen maar in overleg treden met zijn collega's in de regio. Op die wijze kan doorzettingsmacht erg effectief zijn en een meerwaarde zijn voor de beheersing van crises.

De voorzitter mag doorzettingsmacht krijgen voor zover hij of zij zelf geen belang heeft in de crisis. In dat geval stapt een plaatsvervanger in.

Een andere invalshoek is deze: maak een onderscheid in taken en bevoegdheden tussen de voorbereidingsfase en de responsfase. Coördinatieprincipes gelden in de preparatiefase, commandovoeringsprincipes tijdens de responsfase.

Crisisbeheersing op rijksniveau

Duidelijkheid en eenduidigheid over zeggenschap bij crises binnen het kabinet is gewenst. Ook moet op landelijk niveau worden aangesloten bij de kwaliteitseisen die voor het regionale niveau hebben te gelden.

Er moet een minister kunnen beslissen en doorzettingsmacht hebben en dat moet de minister van Algemene Zaken zijn en niet soms die van Justitie, en soms die van BZK, en soms die van VWS, etc. Ook een minister van Veiligheid lost het probleem niet op.

Het is wenselijk dat er een formele regeling komt (die overigens al was aangekondigd in het Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, maar nooit is gerealiseerd), maar uiteindelijk is de attitude (en dus figuur van minister-president) veel meer bepalend. Ook moet worden gewaakt voor het 'verpolitieken' van rampen of crises.

Dat er geen regie is binnen het kabinet, zegt op zichzelf nog niets over de verantwoordelijkheidsverdeling. De verantwoordelijkheden liggen er wel, maar worden onvoldoende benut. Het hebben van regie van het Rijk draait meer om macht dan om daadwerkelijke meerwaarde in de uitvoering. Het gaat hierbij om beeldvorming, niet om inhoud. De realiteit is dat het niet gaat om besluitvorming ten behoeve van burgers, maar om de vraag of de minister overleeft. Er is een coördinerend minister voor crisisbeheersing, de minister van BZK. Maar coördineren is als een generaal zonder leger. Bovendien denkt BZK nog teveel vanuit rampenbestrijding. Het gaat centraal om veel meer crisistypen dan decentraal. Van BZK kan niet worden verwacht de leiding te nemen bij een dierziekte of een financiële crisis. De kennis over crisisbeheersing en rampenbestrijding moet worden vergroot.

Regie is alleen nodig voor crises met een landelijke component, bijvoorbeeld MKZ. GRIP-5 is dan nodig. Meestal is regie niet nodig, omdat het probleem toch lokaal wordt opgelost.

Bij GRIP-1 tot en met 4 is interventie vanuit 'Den Haag' niet wenselijk. Wel moet – ongeacht beleidsterrein waarop een crisis zich voordoet – er voor het lokaal bestuur een duidelijk aanspreekpunt zijn op nationaal niveau, bij voorkeur bij BZK.

Wat betreft de kwaliteitseisen die aan het lokale/regionale niveau worden gesteld zou er meer aansluiting moeten zijn met het nationale niveau. De dirigistische kwaliteitseisen die het Rijk aan decentrale overheden stelt staan

in schril contrast met de beperkte eisen ook qua organisatie op rijksniveau. Denk bijvoorbeeld aan de beperkte integraliteit en eenhoofdig leiderschap op rijksniveau. De organisatie nationaal sluit op uitzonderingen na wel aan bij de organisatie decentraal, maar dat geldt niet voor de kwaliteitseisen. De kwaliteit van het 'Haagse' is beneden de maat, maar zolang evaluaties van oefeningen op nationaal niveau niet openbaar worden zullen we het nooit echt weten. Er wordt wel veel in strategie gedacht – het landelijk niveau moet zich ook vooral bezighouden met kaders en landelijke problemen –, maar weinig in de feitelijke organisatie van crisisbeheersing op nationaal niveau. Departementen trekken zich weinig van elkaar aan. Daarom is het nodig dat het Ministerie van Algemene Zaken coördinatie op zich neemt.

Democratische legitimatie

Het verantwoordingsvraagstuk kent twee dimensies: de democratische legitimatie van de (voorzitter van de) veiligheidsregio – daarover lopen de opvattingen uiteen –, en de druk van parlement en media.

Dat de doorzettingsmacht van de voorzitter van de veiligheidsregio niet democratisch is gelegitimeerd is niet zo erg, want een crisis is ook niet democratisch. Democratie en rampenbestrijding/crisisbeheersing gaan niet goed samen, vooral niet in de responsfase. Dat ondermijnt de effectiviteit. Al polderend kun je de oorlog niet winnen. Een sterke voorzitter regelt het gewoon en dat willen wij toch bij crises. Trouwens, of een bestuurder democratisch gelegitimeerd is maakt niet zoveel uit. Want als de opinie (burgers, media, etc.) vinden dat een bestuurder het niet goed heeft gedaan, dan moet hij of zij zijn of haar biezen pakken.

Dat in dit land zo gemakkelijk wordt gedaan over gebrek aan democratische legitimatie is een kwestie van verwend zijn. Wij zijn vergeten dat democratische legitimatie ook op decentraal niveau een groot goed is. Het gebrek aan democratische legitimatie is een groot probleem. Openbare orde en veiligheid is een kerntaak van de overheid. Democratische verantwoording moet je heel zorgvuldig regelen. Democratische legitimatie hangt ook samen met de geloofwaardigheid van de bestuurder in kwestie. Wil hij zijn boegbeeldfunctie kunnen vervullen, dan moet hij ook wat in de melk te brokkelen hebben.

Het is de vraag of de voorzitter van de veiligheidsregio doorzettingsmacht moet hebben tijdens een ramp of een crisis, of dat het niet beter is hem/haar een andere taak te geven en de feitelijke rampenbestrijding/crisisbeheersing aan een professional over te laten.

Bijlage III

Overzicht uitgebrachte adviezen

- Besturen over grenzen
Opgave voor alle bestuurslagen mei 2008
- Bevolkingsdaling
Gevolgen voor bestuur en financiën
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*) maart 2008
- Informatie: grondstof met toekomstwaarde
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor cultuur*) maart 2008
- Wetsvoorstel veiligheidsregio's december 2007
- De gedifferentieerde eenheidsstaat
Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur mei 2007
- Open huishouding van de provincie februari 2007
- Brief aan de kabinetsformateur
Vertrouwen in bestuur vergroten januari 2007
- Sociale preventie
Bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid november 2006
- Strafrechtelijke aansprakelijkheid voor bestuurders
en ambtenaren september 2006
- Bestuur op maat
Advies over middenbestuur november 2006
- Benoemingen in het openbaar bestuur
Transparant, onderbouwd en functioneel juli 2006
- Verschil moet er zijn
Bestuur tussen discriminatie en differentiatie april 2006
- De burgemeester van de provincie?
Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan maart 2006
- Natuurlijk gezag. Een bestuurlijk model voor de Waddenzee
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Wadden*) december 2005

- Tussen oorlog en vrede oktober 2005
Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid
- Over de staat van de democratie september 2005
Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek
- Autonoom of automatisch? augustus 2005
Advies over gemeentelijke autonomie
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Niet teveel gevraagd! juni 2005
Een analyse van Kamervragen
- Nationale coördinatie van EU-beleid: december 2004
een politiek en proactief proces
- Commentaar op het rapport ‘Een herkenbare staat’ december 2004
van de werkgroep-Kohnstamm
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige juli 2004
hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg*)
- Commentaar op het rapport ‘De Schaduwmacht’ juni 2004
- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur maart 2004
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit
- Naar meer herkenbare kandidaten januari 2004
Reactie op ‘Naar een sterker parlement’
- Andere openbare lichamen in de Grondwet, december 2003
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III
- De gekozen burgemeester: november 2003
een kwestie van kiezen
- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)

- Politiek en Media
Pleidooi voor een LAT-relatie september 2003
- Trias informatica
ICT en overheid in vogelvlucht juli 2003
- Legio voor de regio,
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken februari 2003
- Veiligheid op niveau,
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's februari 2003
- Provincies en gemeenten in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II december 2002
- Presteren door leren,
Benchmarken in het binnenlands bestuur oktober 2002
- Het openbaar bestuur in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar
lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek
en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten
van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001

- De cultuur van dualisering maart 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998

- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

Bijlage IV

Overzicht uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen mei 2005
Burgers betrekken, Een handleiding voor burgerparticipatie
- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Jaarverslag 2007 mei 2008
- Verslag van de vijfde Rob-lezing november 2007
Tussen kosmopolitisme en provincialisme
- Werkprogramma 2008 november 2007
- R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen april 2007
Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie
- Jaarverslag 2006 april 2007
- Standpunt ten aanzien van Commissie Versterking Randstad januari 2007
Eén Randstadprovincie zal bestuurlijke tegenstellingen verscherpen (commissie Kok)
- A.F.A. Korsten & P.J.M. de Goede (red.) december 2006
Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur
- Verslag van de vierde Rob-lezing november 2006
Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur
- Werkprogramma 2007 november 2006
- Jaarverslag 2005 juni 2006
- Verslag van de derde Rob-lezing november 2005
Democratie tussen rationaliteit en spiritualiteit
- Verslag invitational conference juni 2005
Adviseren aan de andere overheid
(samen met de RVZ)
- Jaarverslag 2004 april 2005
- Verslag van de tweede Rob-lezing februari 2005
Integratie en differentiatie in de Europese Unie
- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004

- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003
Grondwet en openbaar bestuur november 2003
- Verslag van de eerste Rob-lezing
Crisis en vernieuwing november 2003
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium
Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium,
Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998

- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

Bijlage V

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter: De heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**
Minister van Staat
- Plv. voorzitter: Mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**
Oud-lid van de Tweede Kamer en voormalig voorzitter
van stadsdeel Centrum, Amsterdam
- Leden: De heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**
Burgemeester van Hengelo
- De heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**
Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht
- De heer **drs. P.A. Lankhorst**
Adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg
- Mevrouw **drs. W.M.C. Möhring MMC**
Partner bij Boer&Croon Executive Managers
- De heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**
Hoogleraar Veiligheid en Recht aan de Universiteit Leiden
- De heer **drs. C.J.N. Verstedden**
Oud-griffier van de provincie Noord-Holland
- Mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**
Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland en tevens
lid van de Raad voor de financiële verhoudingen
- De heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije
Universiteit
- Waarnemend lid: De heer **mr. M.A.P. van Haersma Buma**
Dijkgraaf van Delfland en tevens voorzitter van de Raad
voor de financiële verhoudingen
- Tijdelijke leden: Werkgroep Veiligheid
De heer **mr. D. Bijl**
Burgemeester van Wijdemeeren

/94/

Werkgroep Democratie
De heer **prof. dr. F. Hendriks**
Hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg

Secretaris: De heer **dr. C.J.M. Breed**

Rob

