

Vergaderjaar 2008–2009

29 517

Veiligheidsregio's

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2009

Op 10 juli 2008 heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) het advies «Beter besturen bij rampen» aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies bevat voorstellen om verantwoordelijkheden in de rampenbestrijding en crisisbeheersing duidelijker te maken en de complexiteit te verminderen. Met deze brief informeer ik U over de reactie van het kabinet met betrekking tot het advies van de Raad.

Inleiding

De Raad volgt de agenda van het kabinet met het uitbrengen van een advies dat gaat over het verbeteren van het stelsel voor rampenbestrijding en crisisbeheersing. Vanaf het vaststellen van het beleidsplan crisisbeheersing 2004–2007 en de in mei 2007 vastgestelde Strategie voor Nationale veiligheid¹ zijn tal van maatregelen getroffen om de organisatie en effectiviteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing te verbeteren.²

Het verhelderen en (zo nodig) aanscherpen van verantwoordelijkheden in de rampenbestrijding en crisisbeheersing was en is een van de beleidsdoelstellingen van het Kabinet. Zo zijn recente aanpassingen in de organisatie op regionaal en nationaal niveau (bijvoorbeeld de vorming van de veiligheidsregio's en de oprichting van het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum, LOCC) bedoeld om een duidelijker verdeling van taken en bevoegdheden te bewerkstelligen.

De aanbevelingen van de Raad raken hiermee aan ontwikkelingen en discussies die volop gaande zijn. Daarom heeft deze kabinetsreactie lang op zich laten wachten. Door de samenloop van verschillende aanbevelingen met politieke besluitvorming en de structuurwijziging die met het wetsvoorstel Veiligheidsregio's wordt beoogd heeft het Kabinet de reactie op de aanbevelingen van de Rob uitgesteld tot na de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer.³

Op donderdag 23 april jl. is de behandeling van het wetsvoorstel

¹ TK, 2006–2007, 30 821, nr. 3.

² Een overzicht van deze maatregelen wordt o.m. gegeven in de Eindrapportage Beleidsplan Crisisbeheersing 2004–2007, TK 2007–2008, 29 668, nr. 23.

³ De minister van BZK heeft de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer hierover geïnformeerd. Brief van 17 oktober 2008, kamerstuk 29 517, nr. 31.

veiligheidsregio's in de Tweede kamer afgerond (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 81, blz. 6381–6383). De politieke besluitvorming die hierbij heeft plaatsgevonden is leidend geweest voor deze kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Raad.

Leeswijzer

In deze kabinetsreactie wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- het advies van de Rob op hoofdlijnen (paragraaf 1);
- de reactie van het kabinet ten aanzien van:
 - de bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio (paragraaf 2.1);
 - het operationeel leiderschap in de responsfase op regionaal niveau (paragraaf 2.2);
 - de nationale operationele sturing, het rijkscrisiscentrum en het operationeel leiderschap op nationaal niveau (paragraaf 2.4);
 - de coördinatiewet crisisbeheersing (paragraaf 2.5);
 - de zelfredzaamheid van burgers (paragraaf 2.6);
 - de veiligheidstoets (paragraaf 2.7).
- tot slot (paragraaf 3).

1. Het advies van de Raad op hoofdlijnen

Het advies van de Raad richt zich op verschillende facetten van de rampenbestrijding. Onderstaand worden aanbevelingen kort nagelopen. De in cursief aangegeven woorden verwijzen naar de subparagrafen in de reactie van het kabinet (paragraaf 2).

De Raad doet verschillende aanbevelingen ten aanzien van de bestuurlijke gezagsstructuur, zowel op nationaal als op regionaal niveau. Deze steunen volgens de Raad op twee fundamentele keuzes: verantwoordelijkheden helder maken en complexiteit in de structuren reduceren.

Ten aanzien van het regionaal niveau wordt gepleit voor het maken van een keuze voor een heldere, eenduidige gezagsstructuur, en wel die van *functioneel bestuur*. De politie is ook via functioneel bestuur georganiseerd; het ook zo organiseren van de veiligheidsregio bevordert de eenduidigheid. De politie zou de *operationele leiding* over moeten nemen van de brandweer; de brandweer heeft volgens de Raad geen overzicht op het grotere geheel en de politie zou een betere toegang hebben tot het bestuurlijke gezag. Bovendien heeft de politie meer ervaring met grote evenementen.

Ten aanzien van het nationaal niveau stelt de Raad voor om de positie van de *minister-president* te versterken. Zo zou deze de bevoegdheid gegeven moeten worden te beslissen welk ministerie de leiding krijgt bij de aanpak van crises waarbij meerdere ministeries betrokken zijn, *doorzettingsmacht* krijgen en aanwijzingen kunnen geven aan vakministers over de inzet van hun bevoegdheden.

De Raad beveelt aan nationale operationele sturing te organiseren voor het aansturen van regiogrensoverschrijdende rampenbestrijdingsorganisatie. De korpschef van het KLPD zou als bevelhebber kunnen fungeren. (*nationaal operationeel leiderschap*). Voorts zou één *operationeel rijkscrisiscentrum* opgezet moeten worden waarin de departementale crisiscentra samenwerken. Dit centrum vervult dan de taak van centraal aanspreekpunt voor crisispartners.

De Raad beveelt aan om een *coördinatiewet crisisbeheersing* op te stellen. Daarin kunnen dan de thans over verschillende wetten verspreide bevoegdheden ten aanzien van crisisbeheersing overzichtelijk worden gemaakt.

De Raad beveelt aan dat een visie op *zelfredzaamheid* van burgers wordt geformuleerd, die in ieder geval helder maakt wat de overheid van burgers verwacht ten tijde van een ramp of crisis.

De Raad beveelt aan dat er een *veiligheidsstoets* op wetgeving wordt ingevoerd. Zo zou veiligheid een standaard onderdeel kunnen worden van het beleids- en wetgevingsproces.

2. Reactie van het kabinet

In deze paragraaf reageert het kabinet op de aanbevelingen van de Raad.

2.1. De bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio

De veiligheidsregio is vormgegeven als *verlengd lokaal bestuur*. De Raad bepleit een vormgeving als functioneel bestuur. De Raad voert hiervoor het argument aan dat functioneel bestuur in den brede weliswaar moet worden afgewezen, maar dat de voorstellen voor de veiligheidsregio niet over het brede beleidsterrein van veiligheid gaan en dat functioneel bestuur hier nu dus wél in de rede ligt. Het kabinet is het niet eens met deze zienswijze van de Raad.

De keuze voor verlengd lokaal bestuur – neergelegd in art 39 van het wetsvoorstel Veiligheidsregio's (hierna te noemen: Wvr) is juist gemaakt, omdat veiligheid in de kern een lokale verantwoordelijkheid is. Rampenbestrijding en crisisbeheersing kunnen niet los gezien worden van de ontwikkelingen op andere onderdelen van het veiligheidsbeleid; de andere delen van het veiligheidsbeleid worden (deels) uitgevoerd door de hulpverleningsdiensten die ook de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing voor hun rekening nemen.

Elementen van functioneel bestuur zijn terug te vinden in het wetsvoorstel veiligheidsregio's omdat de rampenbestrijding en crisisbeheersing gebaat zijn bij eenvoud, eenduidigheid en eenvormigheid. Daarom is de vrijheid van de veiligheidsregio's enigszins ingeperkt. Het betreft de artikelen 9, 10, 11 en 12 en artikel 55 Wvr.

In haar advies op het wetsvoorstel veiligheidsregio's gaf de Raad van State aan dat de aanduiding van de veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur kunstmatig was. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel aangepast, hebben de gemeenten meer vrijheid van handelen gekregen en wordt meer recht gedaan aan het karakter van verlengd lokaal bestuur.

De adviezen die de Rob geeft over de bestuurlijke inrichting van de veiligheidsregio zijn deels terug te vinden in het Wetsvoorstel veiligheidsregio's.

De burgemeester heeft het gezag over brandweer en politie waar het de openbare orde aangaat (art 4 Wvr). De burgemeester is verantwoordelijk voor voorlichting (art 7 Wvr). Door het lidmaatschap van het bestuur van de veiligheidsregio en deelname in het RBT voeren de burgemeesters de bestuurlijke coördinatie.

De provincie heeft conform het wetsvoorstel veiligheidsregio's geen rol meer bij rampenbestrijding en crisisbeheersing, anders dan als crisispartner.

De commissaris der Koningin heeft in het wetsvoorstel Veiligheidsregio's een andere positie dan dat de Raad bepleit.

In de voorbereidende koude fase, als zich geen ramp voordoet, kan de commissaris der Koningin bij een tekortschietende taakuitvoering aan het bestuur van de veiligheidsregio een aanwijzing geven (art 42 Wvr). Dat

kan bijvoorbeeld blijken uit het door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid uitgeoefende toezicht.

Hij kan in de warme fase, als er een ramp gebeurd is, aanwijzingen geven aan de aanwezige leden van het regionaal beleidsteam ten aanzien van hun samenwerking en aan de voorzitter van de veiligheidsregio ten aanzien van het te voeren beleid (art 58).

De commissaris geeft alle aanwijzingen als Rijksorgaan, onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

De positie van de voorzitter van de veiligheidsregio (art 39 Wvr) is ook anders dan de Raad adviseert. Hij heeft een centrale rol in het bestuur; bij stakende stemmen geeft zijn stem de doorslag. In de responsfase neemt de voorzitter in het geval van een bovenregionale ramp of crisis de bevoegdheden op het gebied van de openbare orde over van de burgemeesters.

Het kabinet heeft bewust gekozen voor bovenstaand geschetste vormgeving van de veiligheidsregio. De veiligheidsregio moet immers beschikken over de nodige bestuurskracht. Daarom is gekozen voor meerderheidsbesluitvorming (art 11 Wvr) en is met de zonodig doorslaggevend stem van de voorzitter zeker gesteld dat er besluiten genomen kunnen worden. In geval van een ramp of crisis moet eenvoudige, eenduidige en snelle besluitvorming mogelijk zijn. Vandaar dat de voorzitter bij bovenlokale rampen of crises het gezag van de betrokken burgemeesters overneemt. De keuze voor de voorzitter als centrale figuur in de veiligheidsregio en niet de commissaris der Koningin ligt volgens het kabinet voor de hand. De veiligheidsregio is een samenwerkingsverband van gemeenten, daarvan maakt de commissaris der Koningin geen onderdeel uit. De taken en bevoegdheden van de veiligheidsregio/de voorzitter zijn in de kern bevoegdheden van de burgemeester. Daarom ligt het voor de hand om een burgemeester, die routine heeft in de uitvoering van dergelijke bevoegdheden, ook onder buitengewone omstandigheden deze rol te laten vervullen. Tenslotte is de samenloop met de functie van korpsbeheerder van wezenlijk belang: deze personele unie borgt de goede samenwerking en afstemming tussen de politie en de veiligheidsregio. De commissaris der Koningin borgt met bovenstaande bevoegdheden dat afstemming tussen regionaal en nationaal niveau ordelijk verloopt.

De Raad is van mening dat het ambitieniveau van het wetsvoorstel Veiligheidsregio's laag is en dat de veiligheidsregio niet het platform is voor het lokaal bestuur om het veiligheidsbeleid in de regio in de volle breedte te bezien en samenhang te brengen in het regionaal veiligheidsbeleid, van fysieke tot sociale veiligheid.

Deze observatie doet naar de mening van kabinet het wetsvoorstel veiligheidsregio's tekort. Het wetsvoorstel biedt de bestuurlijke organisatie voor de veiligheidsregio's en geeft een grondslag voor het stellen van kwaliteitseisen aan de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Die kwaliteitseisen zullen ook worden gesteld in het Besluit Veiligheidsregio's en het Besluit Personeel, die op dit moment in voorbereiding zijn. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet in de kwaliteit van de organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Rampenbestrijding en crisisbeheersing vragen om een integrale aanpak en kunnen alle beleidsterreinen raken. In het wetsvoorstel is op diverse plaatsen de afstemming met crisispartners ingebouwd, zowel de publieke als de private. Dat de reikwijdte van de bevoegdheden zich beperkt tot die op het gebied van de openbare orde en fysieke veiligheid, betekent niet dat de veiligheidsregio een dergelijke smalle blik dient te hebben. Andere aspecten van veiligheid zijn geregeld in andere wetgeving. Het is niet uit te sluiten dat het takenpakket van de veiligheidsregio in de toekomst uitgebreid kan of moet worden. Het is daarbij belangrijk dat

voor ieder aspect van het brede begrip veiligheid gekeken moet worden wat het beste samenstel van actoren is, hoe bevoegdheden het beste belegd kunnen worden en op welke wijze dat vastgelegd moet worden. In sommige gevallen zal de veiligheidsregio gezien haar karakter daarvoor het meest geschikt zijn en in andere gevallen niet. Maar het ligt zeker voor de hand dat de veiligheidsregio als vorm van verlengd lokaal bestuur, stevig verankerd in de bestuurlijke hoofdstructuur een spilfunctie zal vervullen op dit gebied.

2.2. Het operationeel leiderschap in de responsfase op regionaal niveau

De toegang tot het bestuurlijke niveau van de operationele diensten is met de verdeling van taken en bevoegdheden zoals die in het wetsvoorstel Veiligheidsregio's is geregeld, naar de mening van het kabinet afdoende geborgd.

Deze is als volgt:

Bij een lokale ramp of crisis staan degenen die aan de bestrijding van de ramp of crisis deelnemen onder het bevel van de burgemeester.

De voorzitter van de veiligheidsregio wijst bij een bovenlokale ramp of crisis de regionaal operationeel leider (ROL) aan. De ROL is voorzitter van een regionaal operationeel team, dat bestaat uit leidinggevendenden van de betrokken diensten. De ROL neemt deel aan de vergaderingen van het regionaal beleidsteam (RBT). De voorzitter stuurt de ROL aan.

De brandweer vervult niet langer de spilfunctie in het operationeel leiderschap. Deze keuze is niet primair ingegeven door een onvoldoende invulling van deze functie door de brandweer, maar door het besef dat het neerleggen van het operationeel leiderschap bij één van de betrokken hulpverleningsdiensten niet past bij de multidisciplinaire aanpak die rampenbestrijding en crisisbeheersing vereisen.

Het is van belang ook te bezien hoe er op nationaal niveau uitvoering kan worden gegeven aan de operationele sturing. Hierbij valt te denken aan de operationele voorbereiding op nationale crises en evenementen, aan bovenregionale crises en lokale crises met een nationale uitstraling. In paragraaf 2.4. wordt hier verder op ingegaan.

2.3. De doorzettingsmacht op nationaal niveau

De ROB stelt voor de minister-president wettelijke doorzettingsmacht te geven bij crises die de verantwoordelijkheid van de diverse departementen overstijgen. Het kabinet acht het niet nodig dit wettelijk te regelen, maar ziet wel de noodzaak om meer slagkracht en eenduidigheid te creëren bij crisisbesluitvorming op nationaal niveau, en om dit analoog aan de werkwijze bij crises op regionaal niveau vorm te geven. Daartoe wil het kabinet het Ministerieel Beleidsteam (MBT) een meer formele grondslag geven. Het MBT krijgt de status van een ministeriële commissie, die per intersectorale crisis wordt samengesteld. De commissie doet de voorbereiding, respons en nazorg van intersectorale crises. De commissie wordt voorgezeten door de minister van BZK (bij terrorisme door de minister van Justitie), tenzij de minister-president beslist dat hij voorziet. Bij het staken van de stemmen geeft de stem van de voorzitter de doorslag. Op deze manier kan op adequate wijze worden gereageerd op dreigingen en actuele crises.

2.4. De nationale operationele sturing, het rijkscrisiscentrum en de operationele leiding op nationaal niveau

Het kabinet is het eens met de aanbeveling van de Raad om de operationele sturing op nationaal niveau een duidelijke plaats te geven in de crisisorganisatie. Tijdens de oefening Waterproef is met een landelijke operationele staf geëxperimenteerd. Een aantal veiligheidsregio's, bestuurders en

operationele diensten heeft baat gehad bij een dergelijke landelijke coördinatie. Zonder landelijke regie is een grootscheepse evacuatie bijvoorbeeld niet goed mogelijk. Het komende jaar zal het kabinet de Landelijke Operationele Staf een formele plaats geven in het systeem van crisisbeheersing bij het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum te Dribergen en kwalitatief verder versterken. Hiervoor zullen de rol, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheid van de LOS interdepartementaal verder worden uitgewerkt en afgestemd met de decentrale bestuurders en betrokken operationele diensten.

Verder versterkt het kabinet de nationale crisisorganisatie door het bundelen van kennis en kunde en samenwerking om in te spelen op nieuwe uitdagingen die met moderne crises gepaard gaan en dreigingen die in toenemende mate complex, grootschalig en intersectoraal zijn. Professionals bij de departementale crisiscentra (DCC's), het Nationaal Crisis Centrum (NCC), het eerder genoemde Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC) en andere partners werken samen aan een verdere versterking van het crisismanagement binnen de rijksoverheid. In dit interdepartementale traject wordt gewerkt aan de functie van adequate nationale crisisinformatievoorziening, waaronder het inrichten van één rijksbrede informatieloketfunctie, en het verbeteren van gezamenlijke analyse en advies voor de diverse departementen én voor het Kabinet. Verder vindt interdepartementale samenwerking plaats op het gebied van opleiden, trainen en oefenen. Bij recente incidenten, zoals de Nieuwe Influenza A (H1N1), worden verbeteringen in de crisisstructuur op rijksniveau al in praktijk gebracht.

Op basis van de interdepartementale afspraken die ten aanzien van de nationale crisisorganisatie zijn gemaakt, wordt een nieuw nationaal crisisplan opgesteld. In het crisisplan worden de (inter)departementale organisatie, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing op nationaal niveau beschreven. Daarbij gaat het vooral om afspraken over aandachtsgebieden als regie en aansturing (leiding en coördinatie), aansluiting nationaal – decentraal/ nationaal – internationaal, op- en afschaling. Het plan bevat ook aanvullende afspraken (deelplannen) over specifieke crisistypen, zoals extreme overstromingen, pandemieën, grootschalige ICT uitval, terrorisme en extreem weer.

2.5. De coördinatiewet crisisbeheersing

De Rob adviseert de crisiswetgeving te actualiseren en te harmoniseren door een coördinatiewet crisisbeheersing. Het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak voor een dergelijke coördinatiewet. De invoering van de Wet op de veiligheidsregio's heeft al geleid tot een verbetering in de beschrijving van verantwoordelijkheden. Verder worden de afspraken over ondermeer de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de nationale crisisorganisatie opgenomen in het nieuwe nationaal crisisplan (zoals ook in 2.4. beschreven). De vraag is of er daarnaast nieuwe wetgeving nodig is, of dat bestaande wetgeving kan worden aangepast, of dat de afspraken afdoende kunnen worden vastgelegd in bijvoorbeeld het crisisplan. Op dit moment worden door het ministerie van BZK expertmeetings georganiseerd waarin deskundigen en belanghebbenden hierop hun visie kunnen geven. Afhankelijk van de resultaten van deze meetings zal het kabinet een besluit nemen over het al dan niet starten van een interdepartementaal wetgevingstraject crisisbeheersing.

2.6. De zelfredzaamheid van burgers

Het kabinet is het eens met de Raad dat de overheid helder moet maken

wat burgers van de overheid kunnen verwachten tijdens een ramp of crisis. Dat hierbij ook een beroep op de zelfredzaamheid van burgers wordt gedaan veronderstelt dat burgers daarvoor ook worden toegerust met handelingsperspectieven en dat hulpverleners kunnen omgaan met zelfredzame burgers. Om een omslag in het denken van burgers en hulpverleners over de rol van burgers bij rampen en crises te bewerkstelligen is het project «zelfredzaamheid bij rampen en crises» gestart. Het project heeft als doel het versterken van zelfredzaamheid van burgers en het versterken van de mogelijkheden voor redzaamheid (burgerparticipatie). In 2008 is door middel van de landelijke Denk Vooruit-campagne, gecombineerd met enkele doelgroepgerichte activiteiten (minder zelfredzamen en scholieren) ingezet op het verhogen van het risicobewustzijn en het stimuleren van de voorbereiding op rampen en crises. In 2009 en 2010 wordt het project Zelfredzaamheid voortgezet en uitgebreid. Hierover wordt u in een separate brief geïnformeerd. Het kabinet is van mening dat de aanbeveling van de Raad goed aansluiten bij de reeds op dit vlak ingezette maatregelen.

2.7. De veiligheidstoets

De Raad adviseert om een veiligheidstoets te introduceren en daarmee integraal onderdeel te maken van het beleids- en wetgevingsproces. In de praktijk zou dit er op neerkomen dat in de memorie van toelichting van wetten een passage gewijd wordt aan de veiligheidseffecten van de voorgenomen wet. Dit zou moeten leiden tot harmonisatie in veiligheidsbegrippen, een grotere bewustwording en betere afwegingen. Het advies van de Raad druipt in tegen de ratio van overheidsbeleid in het algemeen. Veiligheid is de kerntaak van de overheid. De verantwoordelijkheid voor het waarborgen van verschillende vormen van veiligheid of het toezien daarop is belegd bij de diverse ministers. Alle wetgeving die gemaakt wordt, is erop gericht om de veiligheid op het eigen gebied van verantwoordelijkheid te behouden of te kunnen herstellen als daar aanleiding voor is. Voorgenomen wetgeving wordt al aan diverse kwaliteitstoetsen onderworpen, onder andere op uitvoerbaarheid en of de gebruikte begrippen in overeenstemming zijn met wat in andere wetgeving gebruikelijk is. Het effect dat de wetgever met een wet beoogt is al onderdeel van de memorie van toelichting. Het is onduidelijk waar de door de Raad gewenste passage over veiligheidseffecten dan nog over moet gaan. Het kabinet neemt deze aanbeveling van de Raad dan ook niet over.

3. Tot slot

Bij het uitbrengen van het advies van de Raad vorig jaar gaf de Raad zelf aan dat discussies over de verantwoordelijkheidsverdelingen bij rampenbestrijding en crisisbeheersing nog volop gaande waren. Discussies in het parlement tussen regering en Tweede Kamer, in de regio's tussen bestuurders en professionele hulpverleners, en in de wetenschap. Nu, één jaar verder, hebben sommige van deze discussies tot concrete besluiten en maatregelen geleid, andere (nog) niet. In deze kabinetsreactie wordt daarom in een enkel geval naar nog lopende discussies verwezen. De organisatorische voorbereiding op rampen en crisis is en blijft complex en vergt voortdurende aandacht. Niet alleen doordat veel verschillende diensten en instellingen betrokken zijn. Ook moeten, steeds opnieuw, lessen getrokken worden naar aanleiding van nieuwe dreigingen en actuele gebeurtenissen zoals de kredietcrisis en de dreigende griep-pandemie. Adviezen en discussies zijn onontbeerlijk bij het streven de rampenbestrijding en crisisbeheersing zo goed mogelijk vorm te geven.

Het kabinet dankt de Raad dat zij met haar rapport «Beter besturen bij rampen» aan deze adviezen en discussies een belangrijke bijdrage heeft geleverd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst