

De Minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties,
De heer mr. K.G. de Vries.
De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties,
De heer drs. G.M. de Vries.

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	EB2001/98519	Rob2002069448	19 april 2002
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
M.P.H van Haeften	53555-005	070 – 426 7544	
Onderwerp			
Advies Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's			

Geachte heren De Vries,

Bij brief van 18 januari 2002 verzocht u de Raad voor het openbaar bestuur te adviseren over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's.

De aanleiding van de discussie over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's ligt in diverse rampen (Enschede, Volendam) die zich hebben voorgedaan en de verschillende rapporten die naar aanleiding daarvan zijn verschenen. In de eerste plaats kan worden gewezen op de bevindingen van de *Commissie Alders*, die aangeven dat rampenbestrijding al snel het lokale niveau overstijgt in welk geval er weinig bindende afspraken zijn, maar vooral zachte richtlijnen. In de tweede plaats kan worden gewezen op het rapport van de Rekenkamer *Voorbereiding Rampenbestrijding* (kst. 27795), waarin wordt aangegeven dat de rampenbestrijdingsorganisatie onvoldoende functioneert doordat zowel de bestuurlijke als de operationele samenwerking binnen de organisatie onvoldoende is. Volgens dit rapport komt diensgevolge binnen de rampenbestrijdingsorganisatie multidisciplinaire samenwerking te weinig van de grond. De voor de voorbereiding van rampbestrijding op regioniveau beschikbare capaciteit bij de politie en de geneeskundige hulpverlening is zeer beperkt. De Rekenkamer beveelt daarom aan dat de samenwerking tussen alle betrokken actoren structureel dient te worden verbeterd. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten duidelijk worden vastgelegd. Ook in de kabinetsreactie op de *Vuurwerkcramp Enschede* wordt de nadruk gelegd op intensieve bestuurlijke en multidisciplinaire samenwerking. Er is sprake van een groeiende overtuiging dat de huidige bestuurlijke organisatie rond veiligheid niet meer is toegesneden op de grootschalige veiligheidsrisico's die zich in onze gecompliceerde en technologisch hoog ontwikkelde samenleving voordoen.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat de Raad volgend jaar hierover zou adviseren. Maar het Parlement heeft aangedrongen op versnelling van het proces.

Op zichzelf beschouwd heeft de Raad begrip voor deze wens. Veiligheid is op dit moment immers een thema dat prominent op de politieke en bestuurlijke agenda staat. Dat mag naar het oordeel van de Raad echter niet leiden tot overhaaste en wellicht minder doordachte besluitvorming. Juist vanwege de maatschappelijke onrust die er is ten aanzien van vragen rondom veiligheid is het van belang de bestuurlijke organisatie daarvan op een houdbare manier vorm te geven. Daarbij dienen vele aspecten in het oog te worden gehouden, zoals ook al blijkt uit het niet geringe aantal aandachtspunten dat in de adviesaanvraag wordt genoemd en waarmee bij de advisering rekening zou dienen te worden gehouden.

De adviesaanvraag geeft de ruimte voor het onderzoeken van een geheel andere bestuursvorm, zoals een eigenstandig bestuur met eigen bevoegdheden, een veiligheidsregio. In de adviesaanvraag wordt geconstateerd dat met een verdere vormgeving van de rampenbestrijding op regionaal niveau de grenzen worden bereikt van de mogelijkheden binnen algemene bestuurlijke kaders tot een oplossing van problemen te komen. Nu rampenbestrijding in het verlengde van de brandweezorg ligt, ligt het voor de hand om de brandweezorg zowel bestuurlijk als operationeel op regionaal niveau te organiseren, aldus de adviesaanvraag. De adviesaanvraag stelt als randvoorwaarde dat het proces van territoriale congruentie niet doorkruist mag worden. De adviesaanvraag geeft ook aan dat wijzigingen in het totale bestel gevolgen heeft voor justitie en geeft ook aan een schets van de meest gewenste vorm van de politieregio's op termijn wenselijk te achten.

Terecht legt u een relatie met het vorige advies van de Rob 'Samen werken aan veiligheid', waarbij werd uitgegaan van de bestaande vormen van intergemeentelijke samenwerking. In deze adviesaanvraag vervalt deze randvoorwaarde en wordt de mogelijkheid geopend van een geheel andere organisatie. Tegelijkertijd echter wordt de bestuurlijke inbedding van de politie buiten de discussie gehouden.

U vraagt de Raad op korte termijn enkele modellen te schetsen voor de bestuurlijke inbedding en de financiering van de veiligheidsregio's. In een vervolgadvisie zou de Raad een schets moeten geven van de meest gewenste omvang van de politieregio's.

Deze 'knip' in de adviesaanvraag heeft de Raad bevreemd. De vraag naar de optimale omvang van de politieregio's heeft in hoge mate een bedrijfsmatig karakter en is niet zo zeer een strategische vraagstelling. De vraag naar de bestuurlijke inbedding van de brandweerregio's en de GHOR regio's heeft uiteraard wel strategische componenten, maar kan naar het oordeel van de Raad niet los worden gezien van de bestuurlijke inbedding van de politieregio's. Naar het oordeel van de Raad kan pas vruchtbaar worden nagedacht over een houdbare organisatie van de veiligheidsregio's als het 'rood', 'wit', en 'blauw' in onderlinge samenhang worden bekeken. De Raad acht zich daarom niet bij voorbaat gehouden aan de randvoorwaarde in de adviesaanvraag het huidige politiebestedel als een gegeven te aanvaarden. Daarnaast komen uiteraard ook in beeld de uitvoerende gemeentelijke diensten.

Ronduit verontrustend acht de Raad het dat in de adviesaanvraag enkel oog lijkt te zijn voor de effectiviteit en de efficiency, maar dat de democratische controle op het functioneren van het veiligheidsbeleid kennelijk door u niet als een vraagstuk van importantie wordt gezien. Toch is dit naar het oordeel van de Raad een belangrijke randvoorwaarde voor een goede organisatie van veiligheidsvraagstukken. Juist omdat hier de kern van de overheidstaak in het geding is. Het is de (wettelijke) taak van de Raad te adviseren over het functioneren en de inrichting van de overheid met het oog op het vergroten van haar doelmatigheid en doeltreffendheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Bij zijn verdere advisering zal de Raad hieraan dan ook nadrukkelijk aandacht besteden.

Terecht veronderstelt u dat het advies van de Raad vergaande consequenties kan hebben voor gemeenten, provincies, regio's en Rijk en dat het van belang is voldoende draagvlak te genereren voor noodzakelijke veranderingen.

Met het oog op het verkrijgen van dat draagvlak is het naar het oordeel van de Raad in ieder geval noodzakelijk het lopende beleid met kracht voort te zetten. Daarbij denkt de Raad met name aan het afronden van het proces van territoriale congruentie, het versterken van de operationele samenwerking, kwaliteitsverhoging van de mate van geoefendheid en versterking van het toezicht. Pas als die stap is gezet kan er voldoende draagvlak worden gecreëerd voor verdergaande stappen. Anders zullen toch tegenkrachten worden gemobiliseerd die pas overtuigd zijn van de noodzaak tot verdergaande stappen als alle voorliggende stappen eerst zijn gezet.

De Raad acht het daarom noodzakelijk met voortvarendheid verder te werken aan het wegwerken van de inmiddels bekende knelpunten binnen de huidige bestuurlijke hoofdstructuur. Verdergaande oplossingen buiten het bestel zijn ingrijpend, vormen een grote inspanning en zullen veel beslag leggen op tijd en middelen. Verdergaande maatregelen zijn bovendien nog onvoldoende doordacht op hun consequenties. Nu al op dit punt knopen doorhakken heeft naar het oordeel van de Raad te veel het karakter van een vlucht naar voren.

Het laatste maar zeker niet het minste element waarvoor de Raad aandacht wil vragen is de relatie met de bestuurlijke hoofdstructuur. De Raad is van oordeel dat de organisatie van het veiligheidsbeleid niet leidend moet zijn voor de bestuurlijke organisatie maar dat het omgekeerde het geval moet zijn. Dit is een vrij principiële keuze. De bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's zal overigens, hoe deze ook zal worden vorm gegeven, altijd consequenties hebben voor het functioneren van de bestuurlijke hoofdstructuur. Het één kan niet los worden gezien van het ander. Over die consequenties zal goed moeten worden nagedacht alvorens tot ingrijpende veranderingen te besluiten.

In uw brief vraagt u ons na te gaan hoe het regionale niveau kan worden versterkt. De Raad is met u van oordeel dat een adequate organisatie van het veiligheidsbeleid vraagt om schaalvergroting. De lokale schaal is in de meeste gevallen ontoereikend. Dit constaterende wordt opnieuw de vraag actueel naar de vormgeving van het bestuur op regionaal niveau.

Dat is op dit moment een samenstel van gedeconcentreerd rijksbeleid, functioneel bestuur, maatschappelijk middenveld, provinciale taken en vooral van vormen van verlengd lokaal bestuur. De verschillende indelingen in regio's sluiten vaak niet op elkaar vaker aan. Er is een onmiskenbare tendens naar het kiezen van vormen van functioneel bestuur. Inderdaad is het kiezen van de juiste schaal in dat soort gevallen het minste probleem, maar de samenhang met overig beleid en de inbedding in de bestuurlijke hoofdstructuur wordt steeds meer problematisch. Het organiek bestuur wordt sluipenderwijs uitgehold en gaat over 'steeds minder'. Waarom zou de kiezer nog naar de stembus komen? De algemene lijn is dat een keus voor functioneel bestuur alleen verantwoord is als het territoriaal niet kan.

Een eventuele keuze voor een functionele oplossing van het veiligheidsbeleid heeft van uit het belang van het kiezen van het vereiste schaalniveau veel voordelen, maar daar staan enkele nadelen tegenover die voor de Raad prohibitief zijn.

Een dergelijke keus wordt ingegeven door de actualiteit van dit moment. Maar over 10 jaar of wellicht langer zijn er andere maatschappelijke problemen die zo op de voorgrond treden dat de klemmendheid van de veiligheidsproblematiek als veel minder wordt ervaren. Dan zit men met een functionele structuur die wellicht overbodig is.

De keus voor functioneel bestuur is verantwoord als het gaat om een beleidsveld dat een zekere zelfstandigheid heeft. Bij het veiligheidsvraagstuk is dit bij uitstek nu juist niet het geval. Vooral daar wordt de behoefte aan een integrale aanpak het sterkst gevoeld. Het uitpellen van grote delen van het veiligheidsbeleid uit het organiek bestuur is de bijl aan de wortel van de concepten van het integrale veiligheidsbeleid.

Maar ook de ontwikkeling van het organiek bestuur staat niet stil. De Raad heeft een kritisch advies uitgebracht over het wetsvoorstel 'Bestuur in stedelijke regio's'. De commissie Geelhoed bracht onlangs een advies uit over de organisatie van het bestuurlijk middenniveau. Met name op dat terrein staan de ontwikkelingen niet stil. De Raad heeft aangegeven in de loop van dit jaar met voorstellen te willen komen voor een houdbare organisatie van het bestuur in stedelijke gebieden, gerelateerd aan de ontwikkelingen van het bestuurlijk middenniveau.

De grootste fout die nu gemaakt zou kunnen worden is het opnieuw organiseren van de veiligheidsregio's, los van de ontwikkelingen in de bestuurlijke hoofdstructuur. Die fout is in 1993 gemaakt bij het nieuwe politiebestedel en mag niet worden herhaald.

Samenvattend is de Raad van oordeel dat:

- de organisatie van de veiligheid en de rampenbestrijding vragen om schaalvergroting, stevige samenwerking en een meer adequate bestuurlijke aanpak.
- de problematiek is zo urgent dat in ieder geval moet worden doorgewerkt aan die oplossingen van knelpunten die binnen de huidige bestuurlijke nog mogelijk zijn.
- de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's vraagt om een integrale aanpak van politie, brandweer en GHOR regio's.
- de vorming van functioneel bestuur ten aanzien van de veiligheid wijst de Raad af.

- de samenhang met de organisatie van de bestuurlijke hoofdstructuur mag niet uit het oog worden verloren.
- bij de komende kabinetsformatie wordt afgesproken dat binnen een jaar voorstellen op tafel liggen voor een houdbare inbedding van de veiligheidsregio's in de bestuurlijke hoofdstructuur, waarbij democratische controle en verantwoording belangrijke criteria zijn.
- de Raad voor het openbaar bestuur zal tegen het eind van dit jaar met voorstellen komen voor modellen van een bestuurlijke organisatie van de veiligheidsregio's die voldoen aan de hierboven voornoemde voorwaarden.

Namens de Raad voor het openbaar bestuur,

prof. dr. J.A. van Kemenade, voorzitter.

drs. M.P.H. van Haeften, secretaris.