

Veiligheid op niveau

Een bestuurlijk perspectief
op de toekomst van de veiligheidsregio's

februari 2003

A large, faint, light blue watermark consisting of the characters 'R00' is positioned in the lower right quadrant of the page. The 'R' is a stylized, bold serif letter, and the '00' are simple, rounded sans-serif digits.

Inhoud

Voorwoord	5
1. Bestuurlijke modellen voor de veiligheidsregio's	7
1.1 Een eerste plaatsbepaling van de Raad	7
1.2 Startpunt bestuurlijke inbedding rampenbestrijding	8
1.3 Perspectieven op bestuur en uitvoering	9
1.4 Vervolg	11
2. Aspecten van veiligheidsregio's	13
2.1 De inhoudelijke agenda van de veiligheidsregio	13
2.2 Democratische verantwoordelijkheid	14
2.3 Perspectief op uitvoering	16
2.4 Schalen	17
2.5 Uniformiteit versus pluriformiteit	18
2.6 Bestendigheid in het licht van de risicosamenleving	18
3. Bestuurlijke basismodellen	21
3.1 Bestuurlijke opschaling: het centrale model	22
3.2 Voor- en nadelen van het centrale model	23
3.3 Samenwerking: het coördinatiemodel	26
3.4 Voor- en nadelen van het coördinatiemodel	28
3.5 Herschikking: het functionele model	30
3.6 Voor- en nadelen van het functionele model	31
3.7 Overzicht voor- en nadelen	32
4. De modellen gewogen	35
4.1 Sterker lokaal en regionaal	37
4.2 Het combinatiemodel	39
5. Conclusies en aanbevelingen	43
5.1 Uitgangspunten	43
5.2 De veiligheidsregio	44
5.3 Lokale veiligheidszorg	48
Geraadpleegde literatuur	50
Bijlage I	51
Adviesaanvraag	
Bijlage II	57
Advies Rob d.d. 19 april 2002	
Bijlage III	62
Overzicht uitgebrachte adviezen	

/4/

Bijlage IV

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

65

Bijlage V

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

67

Voorwoord

Met het advies *Veiligheid op niveau* geeft de Raad nader antwoord op de adviesaanvraag van 18 januari 2002 over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. De Raad adviseerde over dit onderwerp al eerder op 19 april 2002. In dat deeladvies kondigde de Raad aan te zullen komen met nadere voorstellen voor modellen van de bestuurlijke organisatie van de veiligheidsregio's. De Raad stelde ten aanzien van de modellen als voorwaarde een houdbare inbedding in de bestuurlijke hoofdstructuur, waarbij democratische controle en verantwoording belangrijke criteria zijn.

De Raad spreekt zich in dit advies in de eerste plaats uit over de bestuurlijke organisatie van de rampenbestrijding, en plaatst dit vervolgens in de bredere context van de bestuurlijke hoofdstructuur en de veiligheid. Terecht wordt in de adviesaanvraag opgemerkt dat een advies over dit onderwerp verregaande consequenties kan hebben voor gemeenten, provincies, regio's en Rijk. De Raad heeft er dan ook voor gekozen zich in dit advies te beperken tot strategische advisering over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio.

De gekozen benadering betekent dat – zeker in het licht van de zeer brede adviesaanvraag – dat de Raad zich een aantal beperkingen heeft opgelegd. Een belangrijke beperking is dat de Raad zich in dit advies niet expliciet uitsprekt over de organisatie en financiering van de geneeskundige hulpverleningsdiensten. De complexiteit van deze kolom rechtvaardigt naar de mening van de Raad een afzonderlijk advies. Meer principieel heeft de Raad zich in eerste aanleg geconcentreerd op die aspecten van uitvoering die direct raken aan de inrichting en de werking van het openbaar bestuur. Het zal duidelijk zijn dat ten aanzien van een eventuele regionale organisatie van de rampenbestrijding de bestuurlijke organisatie van de brandweer een zeer directe relatie heeft met de bestuurlijke hoofdstructuur. Dit is voor de Raad dan ook leidend geweest bij het formuleren van de bestuurlijke modellen.

Bovenstaande keuze heeft tevens consequenties gehad voor de keuze van de schakels uit de veiligheidsketen. De Raad heeft ervoor gekozen preparatie en repressie te benadrukken bij de beoordeling van de verschillende modellen. Hoewel naar de mening van de Raad de nazorg een duidelijk regionale taak is raakt zij minder direct aan de bestuurlijke hoofdstructuur. Zowel de organisatie van de geneeskundige kolom als de precieze organisatie van de nazorg hangen in hoge mate af van de keuze voor een specifieke bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. Met betrekking tot dit laatste strategische onderwerp heeft de Raad zich in het onderhavige advies uitgesproken.

Dit betekent tevens dat de Raad zich niet uitsprekt over de gewenste schaal van de politieregio's. In het deeladvies heeft de Raad al aangegeven dat het hierbij – gegeven de keuze voor een specifieke bestuurlijke organisatie – eerder om een praktische dan een strategische vraag gaat. De Raad realiseert


zich dat ook andere praktische vragen ten aanzien van het gemeenschappelijke meldkamersysteem GMS en het C2000-project niet worden beantwoord. De Raad voldoet met het onderhavige advies wel aan de vraag naar houdbare bestuurlijke modellen voor de veiligheidsregio.

De Raad is van mening dat het aangaande de bestuurlijke organisatie van de rampenbestrijding en veiligheid tijd is principiële keuzen te maken. De Raad verwacht dat zijn advies kan bijdragen aan het verdiepen en verbreden van de politieke discussie over de bestuurlijke organisatie van de kerntaak veiligheid.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep van leden van de Raad voor het openbaar bestuur. De werkgroep bestond uit de volgende personen.

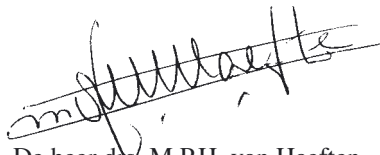
- de heer drs. P.A. Lankhorst (voorzitter)
- mevrouw A.L.E.C. van der Stoel
- de heer prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels
- de heer prof. mr. dr. E.R. Muller
- de heer drs. A.J. van Dijk (senior adviseur, geen raadslid)
- de heer drs. D. Daniëls (adviseur, geen raadslid)

De voorzitter,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J.A. van Kemenade', written over a horizontal line.

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

De secretaris,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M.P.H. van Haften', written over a horizontal line.

De heer drs. M.P.H. van Haften.

1. Bestuurlijke modellen voor de veiligheidsregio's

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aan de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd¹ een aantal modellen te ontwikkelen voor de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. De portee van de adviesaanvraag is dat ten aanzien van de regionale brandweer en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) de grenzen van bestuurlijke samenwerking zijn bereikt.² Daarnaast is de Raad gevraagd zich uit te spreken over de optimale schaal van de politieregio's.³ De adviesaanvraag geeft ten aanzien van de veiligheidsregio's ruimte voor het onderzoeken van nieuwe bestuursvormen, zoals een eigenstandig bestuur met eigen bevoegdheden.

1.1

Een eerste plaatsbepaling van de Raad

De Raad heeft een eerste richtinggevend advies over dit onderwerp aan de minister doen toekomen.⁴ De inhoudelijke aanbevelingen worden in dat advies als volgt samengevat:

- *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 organisatie 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.*

In dat advies neemt de Raad het standpunt in dat een samenhangend antwoord op de beide delen van de adviesaanvraag ('bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's' en 'optimale schaal') noodzakelijk is én dat nadrukkelijk aandacht dient te worden besteed aan de samenhang met de bestuurlijke hoofdstructuur

¹ Zie bijlage.

² Onder verwijzing naar de bevindingen van de *Commissie Alders* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 575, nr. 5).

³ Ten aanzien van de optimale schaal van de *veiligheidsregio's* wordt in de adviesaanvraag verwezen naar het rapport van de Algemene Rekenkamer *Vorbereiding rampenbestrijding* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 795, nrs. 1-2).

⁴ Raad voor het openbaar bestuur (19 april 2002) *Advies Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's*.

en de daaraan gerelateerde democratische verantwoordelijkheid. In het onderhavige advies wordt dit verder uitgewerkt.

1.2

Startpunt bestuurlijke inbedding rampenbestrijding

De kern van het vraagstuk met betrekking tot de (voorbereiding op) rampenbestrijding – zoals tevens geformuleerd in de adviesaanvraag – betreft een combinatie van bestuurlijke problemen, uitvoeringsproblemen en schaalproblemen. De nadruk in dit advies ligt op preparatie en repressie.⁵ Bij de constructie van modellen is gekozen vooral te kijken naar deze twee schakels uit de veiligheidsketen aangezien daarbij de bestuurlijke en organisatorische problemen helder naar voren komen. Vanzelfsprekend heeft de keuze voor een bepaald model tevens consequenties voor de andere schakels: pro-actie, preventie, en aan het eind van de keten de nazorg. Uitgaande van preparatie en repressie ontstaat het volgende beeld.

- Als gevolg van de complexiteit van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bij de rampenbestrijding betrokken spelers, is de doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische controle van de rampenbestrijding onvoldoende;
- Voornoemde complexiteit leidt tevens tot een onvoldoende kwaliteit en frequentie van oefenen en daardoor tot onvoldoende coördinatie, communicatie en nazorg bij de rampenbestrijding;
- Er is onduidelijkheid over de gewenste schaal van de veiligheidsregio, niet in de laatste plaats omdat ook de schaal van de politieregio – op dit moment de gekozen schaal voor de veiligheidsregio – onderwerp van discussie is.

De Raad plaatst dit beeld in het perspectief van de gedecentraliseerde eenheidsstaat⁶ waarbij idealiter helderheid bestaat over de bestuurlijke vormgeving van de kerntaak veiligheid en de daarvan afgeleide eenduidige organisatie van uitvoering. Bij veiligheid staat het model van drie helder van elkaar te onderscheiden algemene en territoriaal bepaalde bestuurslagen onder druk.⁷ Dit komt bij de rampenbestrijding in hoge mate voort uit het niet samenvalen van de schalen van bestuur en (doelmatige en doeltreffende) uitvoering en uit verschillen in de organisatie van de bij de rampenbestrijding betrokken kolommen. In termen van het klassieke begrippenkader van de gedecentraliseerde eenheidsstaat kunnen de problemen bij de rampenbestrijding als volgt worden gekenschetst.

⁵ Repressie is tevens een specifieke term uit de lokale brandbestrijding. Waar de Raad spreekt over preparatie en repressie wordt verwezen naar respectievelijk 'grootschalige operationele voorbereiding' en 'grootschalige daadwerkelijke hulpverlening'.

⁶ Nadere uitwerking van dit perspectief, dat ten grondslag ligt aan zowel dit advies als het advies *Bestuur in stedelijke regio's* (februari 2003), is te vinden in een binnenkort uit te brengen voorstudie van de Raad (verwacht april 2003) *Laag voor laag. Aspecten van regionalisering*.

⁷ Het regionale politiebestedel is in dit verband exemplarisch.

- De (adequate) schaal van uitvoering valt niet vanzelfsprekend samen met een algemene bestuurslaag. De voorgenomen veiligheidsregio's bevinden zich 'tussen' de gemeenten en de provincies.
- Bij de besluitvorming zijn meerdere bestuurslagen op ambigue wijze in het geding. Het gaat hier om rijk, provincie en gemeenten.
- De verschillende betrokken onderlinge afhankelijke uitvoeringsorganisaties zijn niet op dezelfde schaal georganiseerd. De nadruk ligt hierbij op politie, brandweer, GHOR en bij de rampenbestrijding betrokken gemeentelijke diensten. Daarnaast kan – hoewel iets meer op afstand – verwezen worden naar het Openbaar Ministerie⁸.
- De verschillende betrokken onderlinge afhankelijke uitvoeringsorganisaties zijn niet op dezelfde wijze bestuurlijke ingebed;
- Er is onvoldoende duidelijkheid over en samenhang tussen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen.

De Raad hecht aan het decentralisatiebeginsel en kiest er daarom voor de meest decentraal betrokken – voor dit onderwerp essentiële – bestuurslaag als uitgangspunt te nemen bij de ontwikkeling van bestuurlijke modellen. Ten aanzien van de rampenbestrijding is dit de gemeente. Het startpunt van de redenering is daarmee dat de (optimale) schaal van bestuur en uitvoering groter zijn dan de schaal van de gemeente én niet vanzelfsprekend samenvallen met de naast hoger gelegen bestuurslaag.

1.3

Perspectieven op bestuur en uitvoering

Wanneer de (optimale) schaal van bestuur groter is dan de schaal van een essentiële bestuurslaag zijn er drie ideaaltypische bestuurlijke reacties denkbaar. De eerste mogelijkheid is het instellen van coördinatiemechanismen binnen een bestuurslaag. In dit geval gaat het daarbij om samenwerking tussen gemeenten. De tweede mogelijkheid is bestuurlijke opschaling, waarbij het bestuur bij een hogere bestuurslaag – provincie of rijk – wordt belegd. De derde mogelijkheid is het gelijkschakelen van het bestuur – in dat geval veelal functioneel in plaats van algemeen – aan de schaal van de problematiek met het oog op doeltreffende en doelmatige uitvoering.

Naast antwoorden op de vraag naar de algemene bestuurlijke inbedding dienen keuzen te worden gemaakt ten aanzien van de organisatie van uitvoering. In dit advies staat daarbij de relatie met het bestuur van uitvoeringsorganisaties centraal. Het is bij rampenbestrijding ondenkbaar bestuur en uitvoering van elkaar te scheiden; ten aanzien van veiligheid is politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering zeker geen onschuldige gemeenplaats.

Bij de rampenbestrijding is een belangrijk probleem dat de verschillende betrokken uitvoeringsorganisaties op verschillende schalen en op verschillende

⁸ Zie bijvoorbeeld Gebben (2002).

wijze (bestuurlijk) zijn georganiseerd. Er liggen dan verschillende mogelijke oplossingen voor, lopend van het faciliteren van een betere afstemming tot volledige integratie. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende – eenvoudige te nuanceren en te problematiseren – stadia.

- De schaalincongruentie tussen alle uitvoerende onderdelen opheffen door ze allemaal op hetzelfde schaalniveau te brengen ('territoriale congruentie'). Daarmee zijn de problemen van de onderlinge coördinatie nog niet opgelost maar wel overzichtelijker geworden.
- Niet alleen kiezen voor territoriale congruentie maar tevens voor een zelfde bestuurlijke inbedding. Dit betekent een nadruk op vergelijkbare én herkenbare kolommen brandweer, noodhulp en politie met duidelijke verantwoordelijkheden. Eventueel zou ervoor gekozen kunnen worden tevens de gemeentelijke diensten op een zelfde wijze te organiseren.
- Integratie tot één uitvoeringsorganisatie, waarmee de keuze om welke partijen het daarbij gaat en wat dan precies hun taken zijn nog nadrukkelijker op de voorgrond komt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een aparte rampenorganisatie (los van de organisatie van het reguliere werk), maar bijvoorbeeld ook aan de integratie van de GHOR en de brandweer.
- Volledige integratie van uitvoering en bestuur. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een functionele veiligheidsregio, verantwoordelijk voor de uitvoering met een eigen bestuur en gekozen veiligheidsraad.

De aanname achter bovenstaand continuüm is dat opklimmende gelijkvormigheid leidt tot een reductie van complexiteit en daarmee tot een verlaging van de coördinatiekosten. De verwachting is dat dit een bijdrage levert aan de bestuurlijke kwaliteit⁹ in termen van de overkoepelende criteria doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische controle. Het is echter niet zo dat hieruit afgeleid kan worden dat meer integratie altijd te prefereren is. Er is ten minste sprake van drie cruciale spanningsvelden.

Het eerste spanningsveld ligt tussen de combinatie van de voornoemde criteria zelf. De gepercipieerde spanning tussen doelmatigheid en doeltreffendheid enerzijds, en democratische controle anderzijds vormt zelfs de kern van de vragen rondom regionalisering.

Zoals aangegeven in het deeladvies over de veiligheidsregio's is de Raad geen voorstander van een functionele organisatie van veiligheid in brede zin. Dat zou leiden tot een uitholling van het algemeen bestuur. Veiligheid is een kerntaak van de overheid en vereist een brede democratische legitimering en een integrale afweging van belangen. De spanning tussen de criteria neemt tevens toe door de combinatie van schaalvergroterende en schaalverkleinende

⁹ De Raad reserveert het begrip 'bestuurlijke kwaliteit' voor de gecombineerde waardering op de criteria doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische controle. Bestuurlijke kwaliteit is daarmee het resultaat van een afwegingsproces.

tendensen. De Raad is voorstander van een versterking van de rol van de lokale overheid bij veiligheid¹⁰, niet in de laatste plaats omdat de veilige leefomgeving nu juist een urgent politiek onderwerp is. Tegelijkertijd heeft de Raad in het deeladvies aangegeven dat de organisatie van veiligheid en de rampenbestrijding vragen om schaalvergroting, stevige samenwerking en een meer adequate bestuurlijke aanpak. De bestuurlijke organisatie van de veiligheidsregio's dient dit spanningsveld te minimaliseren.

Het tweede spanningsveld ligt tussen gemeenschappelijke taken in het kader van de (voorbereiding op) de rampenbestrijding en de reguliere taken van de uitvoeringsorganisaties. De organisatie van uitvoering is om goede redenen in de eerste plaats geënt op het reguliere werk. De Raad heeft in het advies *Samen werken aan veiligheid* (1999) reeds uiteengezet dat het grootste deel van de (reguliere) taken van de bij de rampenbestrijding betrokken uitvoeringsorganisaties lokaal bepaald is en dat het daarom niet voor de hand ligt deze organisaties bestuurlijk volledig regionaal vorm te geven. De Raad is overigens wel van mening dat het proces van territoriale congruentie ten aanzien van politie, brandweer en GHOR dient te worden afgerond (Rob, 1999).

Met betrekking tot bestuur en uitvoering op het terrein van veiligheid hecht de Raad aan integraliteit, zowel ten aanzien van de verschillende schakels van de keten als ten aanzien van de relatie met de reguliere taken. Dit betekent samenwerking met als prijs de noodzaak tot soms ingewikkelde coördinatie waardoor doelmatigheid en doeltreffendheid in het gedrang kunnen komen. Ten aanzien van de rampenbestrijding is het ontbreken van heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden een groot probleem. Doorzettingsmacht waar nodig blijft een punt van zorg. De bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's dient tevens dit tweede spanningsveld te minimaliseren.

Het derde spanningsveld ligt tussen de huidige en de gewenste situatie. Het is zeer wel mogelijk dat een model wordt geprefereerd waarvan de bestuurlijke kwaliteit overduidelijk hoger is, maar waarvan de kosten – financieel, maar ook bijvoorbeeld in termen van de onrust in organisaties – om daar te geraken prohibitief hoog zijn. Bij dit spanningsveld speelt tevens de inschatting van de bestendigheid van mogelijke modellen een rol. Zo is het denkbaar dat een bepaald model in de huidige context als optimaal wordt beoordeeld, terwijl tegelijkertijd de verwachting is dat deze oplossing geen lang leven beschoren zal zijn. In dat geval wegen de kosten om daar te geraken zwaarder.

1.4

Vervolg

Voorstellen voor modellen van veiligheidsregio's dienen ten minste aandacht te besteden aan bestuurlijke keuzen in relatie tot de organisatie van uitvoering.

¹⁰ Zie onder andere Raad voor het openbaar bestuur (april 2002) *Partners in veiligheid*.

Daarnaast dient een model expliciet beoordeeld te worden op de criteria doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische controle. De spanning met de reguliere taken en de afstand tot de huidige situatie – inclusief een inschatting van de houdbaarheid van gekozen oplossingen – dient in de uiteindelijke afweging een rol te spelen.

De Raad wijst in het deeladvies op het belang van de relatie met de bestuurlijke hoofdstructuur en de daaraan gerelateerde democratische verantwoordelijkheid. Naar de mening van de Raad zijn deze aspecten van groot belang. De koppeling met de bestuurlijke hoofdstructuur leidt tegelijkertijd tot een complex afwegingsproces. De precieze relatie met de bestuurlijke hoofdstructuur hangt overduidelijk af van de specifieke invulling van de modellen: de uiteindelijke bestuurlijke keuzen en de keuzen omtrent de organisatie van uitvoering worden niet in het luchtledige gemaakt. In het volgende hoofdstuk gaat de Raad nader in op aspecten die in de politieke discussie over veiligheidsregio's een rol (dienen te) spelen.¹¹

¹¹ Zie voor een nadere uitwerking de binnenkort te verschijnen voorstudie van de Raad (verwacht april 2003) *Laag voor laag. Aspecten van regionalisering*.

2.

Aspecten van veiligheidsregio's

Zoals gesteld hangt de keuze voor de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's samen met een groot aantal andere keuzen. Dit is een inherente karakteristiek van strategische keuzen waarbij onzekerheid over verschillende aspecten in hun onderlinge samenhang een belangrijke rol speelt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enige aspecten die naar de mening van de Raad een rol behoren te spelen bij de discussie over de veiligheidsregio's. Het is tevens duidelijk dat de keuze voor een bestuurlijk model consequenties heeft voor de keuze ten aanzien van verschillende aspecten en *vice versa*.

2.1

De inhoudelijke agenda van de veiligheidsregio

Ten aanzien van de veiligheidsregio's dient allereerst de vraag te worden beantwoord voor welke problemen de vorming van veiligheidsregio's een oplossing beoogt te bieden. Het antwoord op deze vraag lijkt in eerste instantie eenvoudig genoeg: de veiligheidsregio beoogt de noodzaak tot bestuurlijke en operationele coördinatie bij de (voorbereiding op) de rampenbestrijding te reduceren om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten. De nadruk ligt daarbij op twee schakels uit de veiligheidsketen, te weten preparatie – met name de kwaliteit en frequentie van het oefenen – en repressie.

Er is echter een aantal redenen dat aanleiding kan geven tot een verbreding van de doelstelling van de veiligheidsregio. In de eerste plaats kan gesteld worden dat het uitlichten van twee schakels uit de veiligheidsketen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de (voorbereiding op) de rampenbestrijding niet ten goede komt. Rampenbestrijding heeft betrekking op het voorkomen en beperken van risico's, de voorbereiding op de bestrijding van rampen, de daadwerkelijke bestrijding zelf en de nazorg.¹² Wanneer er voor wordt gekozen uit te gaan van de hele keten valt een grote diversiteit aan activiteiten van verschillende uitvoeringsorganisaties én bestuurslagen onder de noemer rampenbestrijding. De veiligheidsregio kan dan het kader zijn waarbinnen bestuurlijk en operationeel integrale veiligheid wordt vormgegeven.

In de tweede plaats kan verwezen worden naar de aanbevelingen van de commissie Alders. Zij adviseert – naar aanleiding van de geconstateerde problemen – het proces van regionalisering van de rampenbestrijding verder te doordenken op de bestuurlijke implicaties, waarbij nadrukkelijk vormen van verlengd lokaal bestuur moeten worden afgewogen tegen een regionaal bestel zoals bij de politieorganisatie. Wanneer lokale bevoegdheden worden ingeperkt ten gunste van de regio – zoals ook in de adviesaanvraag wordt gesugge-

¹² Memorie van toelichting Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 644, nr. 3, p.1

reerd – kan gesproken worden van een zware veiligheidsregio met vergaande consequenties voor de positie en rol van de algemene bestuurslagen.

In de derde plaats kan worden uitgegaan van een nieuwe rol van het openbaar bestuur in de risicosamenleving waarin het tegengaan van risico's zo'n prioriteit heeft dat politiek gekozen wordt voor een krachtige veiligheidsregio. Dit zou ultimo kunnen leiden tot een fundamentele herinrichting van het openbaar bestuur.

De inhoudelijke agenda van de veiligheidsregio is bepalend voor de relatie tussen de veiligheidsregio en de bestuurlijke hoofdstructuur, en daarmee dus ook voor de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio. Een gefundeerde keuze ten aanzien van de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio vereist helderheid over de inhoudelijke uitgangspunten: waarover gaat de veiligheidsregio en hoe verhoudt deze zich tot de taken en bevoegdheden van de drie algemene bestuurslagen.

2.2

Democratische verantwoordelijkheid

De discussie over de bestuurlijke inbedding van de regio is nauw verbonden met het proces van democratische rationalisering. Klassieke democratische controle staat soms op gespannen voet met doelmatigheidscriteria. Vanuit het perspectief van doelmatigheid lijken vormen van functioneel bestuur veelal voor de hand te liggen. In het eerdere advies over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's (april 2002) stelde de Raad het volgende:

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.

Deze – hoewel sterk richtinggevende – passage laat meerdere mogelijkheden voor democratische verantwoordelijkheidsrelaties ten aanzien van de veiligheidsregio's open.

Het is gebruikelijk verschillende modaliteiten van democratische verantwoordelijkheidsrelaties te onderscheiden, waarvan de belangrijkste directe en geschakelde verantwoordelijkheid zijn.¹³ De gewenste vormgeving van

¹³ Elzinga en Koopman (1998) onderscheiden de volgende drie modaliteiten van (politieke) verantwoordelijkheidsverhoudingen: 1) verantwoordelijkheid jegens een direct-gekozen vertegenwoordigend orgaan; 2) verantwoordelijkheid jegens een niet-direct-gekozen vertegenwoordigend orgaan; 3) verantwoordelijkheid via een niet-direct-gekozen vertegenwoordigend orgaan aan een direct-gekozen vertegenwoordigend orgaan. Naar deze derde modaliteit verwijzen zij als geschakelde verantwoordelijkheid.

verantwoordelijkheid en controle hebben te maken met ‘waar het over gaat’. De Raad komt ten aanzien van democratische verantwoordelijkheid tot de volgende stappen:

- Verantwoordelijkheid jegens een direct gekozen vertegenwoordigend orgaan verdient de voorkeur. Hierbij wordt in eerste instantie uitgegaan van de drie lagen van algemeen bestuur. De vraag of het bestuur van een functionele veiligheidsregio direct gekozen zou moeten worden, hangt in hoge mate af van de inhoudelijke invulling. Een direct gekozen functioneel bestuur roept de aanvullende vraag op hoe de bestuurlijke relatie met het organiek bestuur moet worden georganiseerd.
- Verantwoordelijkheidsverhoudingen en de mate waarin sprake is van een essentiële onderdeel van de overheidstaak hebben met elkaar te maken. Essentiële taken vragen om directe verantwoordelijkheid. Dat veiligheid in de brede zin van het woord een essentiële overheidstaak is, staat niet ter discussie. Alles staat of valt echter met de invulling van het veiligheidsbegrip.
- *Politieke* verantwoordelijkheid is gerelateerd aan de integrale en representatieve functie van algemeen vertegenwoordigende organen (de *strategische* betekenis van democratie). Hoe een *specifieke* taakuitoefening en *politieke* verantwoordelijkheid zich tot elkaar verhouden staat steeds ter discussie. Een belangrijke vraag is wanneer een taak als specifiek kan worden aangeduid en wat dan te doen met de samenhang met ander beleid c.q. uitvoering.
- Politieke verantwoordelijkheid en controle spiegelen. Waar controlemechanismen gebrekkig zijn geldt dat tevens voor politieke verantwoordelijkheid. Hierbij doet zich ook de vraag voor of overheden politiek verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor doelstellingen waarover zij slechts in beperkte mate zeggenschap hebben, zoals bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de regie over de samenwerking met andere ‘partners in veiligheid’.
- Geschakelde verantwoordelijkheid is de gebruikelijke vormgeving waar het gaat om verlengd-lokaal regionaal bestuur. De reden is vanzelfsprekend dat regionaal bestuur uit het oogpunt van klassieke democratische controle alleen langs die weg aan de bestuurlijke hoofdstructuur kan worden gerelateerd. Daar gaat veel mis, waardoor substantiële democratische controle op regionale beslissingen soms onvoldoende is. Welke randvoorwaarden zorgen ervoor dat democratische controle in die gevallen realiteit wordt, en hoe verhouden deze randvoorwaarden zich tot doelmatigheidscriteria?
- De voorgaande punten overwegende kan er aanleiding zijn de democratische controle meer rechtstreeks te ondersteunen, bijvoorbeeld door primair aandacht te besteden aan kwaliteitssystemen, heldere afspraken en onafhankelijk toezicht.

Bij het laatste punt wordt in de terminologie nadrukkelijk gekozen voor controle in plaats van voor verantwoordelijkheid. De aanname is dat helder is hoe het zou moeten en dat met name wet- en regelgeving in combinatie met versterking van het toezicht de meest adequate oplossing voor de geconstateerde problemen is.

2.3

Perspectief op uitvoering

Zoals eerder aangegeven zijn bestuurlijke modellen en de organisatie van uitvoering bij de veiligheidsregio's moeilijk van elkaar te scheiden. Twee begrippenparen uit de organisatie van het openbaar bestuur zijn van belang wanneer het gaat om de karakterisering van uitvoeringsorganisaties¹⁴: de scheiding tussen politiek en bestuur (*politics* en *administration*) en de scheiding tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Over beide valt één en ander te zeggen, waarbij de nadruk bij de eerste scheiding ligt op andere verantwoordingsmechanismen, terwijl de nadruk bij de tweede scheiding ligt op de aard van de activiteiten: vrij of regel gestuurd.

Dit onderwerp wordt geproblematiseerd door het steeds moeilijker te maken onderscheid tussen beleid en uitvoering¹⁵: “Over de mogelijkheid überhaupt een duidelijk onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering te kunnen maken, bestaat onder bestuurswetenschappers reeds lange tijd verschil van menig (Van de Donk, 1993). Zo kan overheidsbeleid worden opgevat als ‘een lijn van gedragingen met betrekking tot een object van zorg’ – waarbij een strikt onderscheid tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering moeilijk te maken is. Overheidsbeleid kan ook omschreven worden als het ‘streven bepaalde doeleinden met bepaalde middelen op bepaalde tijdstippen te bereiken’ - waarbij juist relatief eenvoudig vastgesteld kan worden wat onder beleidsuitvoering verstaan dient te worden, door deze expliciet te omschrijven als het feitelijk geven van uitvoering aan dat streven’.

Met betrekking tot het regionaal politiebestedel gaat het hier concreet over het onderscheid tussen gezag en beheer. Er bestaat een gespannen verhouding tussen gezag en beheer, in het bijzonder waar beiden niet in één hand zijn¹⁶: “Voor de effectieve uitoefening van het gezag is de beschikbaarheid van personeel en materieel essentieel. Heeft of stelt de beheerder niet genoeg personeel en materieel beschikbaar dan is de gezagsdrager beperkt bij de inzet daarvan. Duk spreekt van een ijzeren wet: wie het beheer heeft, die heeft ook, ipso facto, gezag¹⁷”.

De mate waarin aan klassieke vooronderstellingen wordt voldaan is van groot belang voor de gewenste bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. Zo is een denkbare optie dat het beleid onder verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur valt, terwijl de uitvoering functioneel wordt georganiseerd en de kwaliteit wordt gewaarborgd door kwaliteitssystemen, toezicht of opdrachtrelaties. Dat vooronderstelt dan wel dat beleid en uitvoering

¹⁴ Zouridis (2000), pp.49-50.

¹⁵ Duivenboden (1999), p.37.

¹⁶ Elzinga en Koopman (1998), p.6.

¹⁷ Verwijzing naar W. Duk (1973)

van elkaar zijn te onderscheiden. Meer specifiek dient bijvoorbeeld bij de waardering van het politiebestedel te worden meegenomen of de scheiding tussen gezag en beheer substantieel of slechts symbolisch is. Indien ten aanzien van de betrokken spelers het onderscheid tussen gezag en beheer niet overtuigend te maken is, zou de conclusie moeten luiden dat de uitvoering binnen de veiligheidsregio alleen dan voldoende democratisch gecontroleerd kan worden indien sprake is van een organisatie waarbij gezag en beheer in dezelfde hand zijn.

2.4

Schalen

Ten aanzien van schalen, bestuur en uitvoering dienen in ieder geval de volgende drie keuzen gemaakt te worden.

1. Congruente schaal van bestuur en uitvoering of niet;
2. Congruente schalen van uitvoeringsorganisaties of niet;
3. De optimale schaal van bestuur en uitvoering.

Met betrekking tot het eerste punt kan worden gesteld dat de mogelijkheden beperkt zijn. Het is duidelijk dat adequate rampenbestrijding niet samenvalt met de lokale bestuurslaag. Binnen de huidige bestuurlijke structuur is alleen het laten samenvallen van de uitvoering met de schaal van de provincie een denkbare optie.

Met betrekking tot het tweede punt kan verwezen worden naar het proces van territoriale congruentie van politieregio, regionale brandweer en GHOR. Dit proces is formeel bijna afgerond.

Ten aanzien van het derde punt ligt de klassieke vraag voor naar het domineren van bestuurlijke structuur dan wel de schaal van het probleem:

- *Structuur volgt problemen (inhoud)*: moet het bestuur (structuur) de ruimtelijke dimensie volgen waarop problemen (inhoud) zich manifesteren? Dient de bestuurlijke organisatie zonodig hieraan te worden aangepast?, of
- *(Oplossing) problemen 'volgt' de structuur*: wanneer echter de gebiedsgebonden organisatie van het bestuur (structuur) een gegeven dan wel het vertrekpunt vormt, vanuit het besef dat er op een gegeven moment een keuze voor een schaal moet worden gemaakt, dan zullen i.c. bovenlokale problemen (*her*)gedefinieerd worden zodat zij passen bij een schaal van overheidsbestuur die verantwoordelijk is voor en belast is met de oplossing van deze problemen.

Los van de voorkeur voor één van beide opties dient aandacht besteed te worden aan een constante in het denken over de optimale bestuurschaal: het gelijktijdig optreden van schaalvergroterende en schaalverkleinende krachten, de zogenaamde bestuursteritoriale dichotomie. Het reduceren van de spanning die daardoor ontstaat is een centrale opgave.

De optimale schaal van uitvoering – zover deze is vast te stellen – wordt ten aanzien van de rampenbestrijding geïncrimineerd doordat er verschil-

lende organisaties met een eigen logica en bijbehorende territoriale schaal bij betrokken zijn. De vraag of het überhaupt denkbaar is dezelfde optimale schaal voor zowel de politie als de brandweer vast te stellen, is in dit verband van meer dan theoretisch belang.

2.5

Uniformiteit versus pluriformiteit

In het debat over uniformiteit en pluriformiteit in het binnenlands bestuur is sprake van een (af)weging tussen verschillende rationaliteiten die in het geding zijn. Tegenover de rationaliteiten die aan uniformiteit als ordeningsprincipe zijn verbonden (zie onderstaand schema) kunnen evenzeer rationaliteitsprincipes van het pluriformiteitsbeginsel worden geplaatst.

Schema 1. Rationaliteiten van uniformiteit en pluriformiteit

Uniformiteit	Pluriformiteit
<ul style="list-style-type: none"> - eenheid, overzichtelijkheid en standaardisatie - voorspelbaarheid - rechtszekerheid - rechtsgelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> - aansluiting bij specifieke factoren en omstandigheden ('maatwerk') - experimenteren, leervermogen - aanpassingsvermogen, dynamiek

Ten aanzien van de veiligheidsregio's dienen in ieder geval uitspraken gedaan te worden over de uniformiteit van taken en bevoegdheden, de bestuurlijke inbedding en de schaal. Vanuit het perspectief van de gedecentraliseerde eenheidsstaat ('de bestuurlijke hoofdstructuur') is de norm uniformiteit terwijl de praktijk – om redenen van doelmatigheid en doeltreffendheid – in toenemende mate wordt gekenmerkt door pluriformiteit.

2.6

Bestendigheid in het licht van de risicosamenleving

Het concept van de risicosamenleving is geïntroduceerd door Ulrich Beck (1987). De kern van zijn betoog is dat het in de risicosamenleving niet langer gaat om de verdeling van welvaart, maar om de verdeling van risico's. Dit valt samen met de ontwikkeling van een samenleving die gekarakteriseerd wordt door klassen naar een samenleving op basis van individuen.¹⁸ Risico bevat – in tegenstelling tot bijvoorbeeld welvaart – de principieel onbepaalde factor 'toekomst'. Dit leidt tot een vergroting van de ervaren complexiteit en verandering in de oordeelsvorming waarbij zeer uiteenlopende typen kennis en de media een zeer belangrijke rol spelen. In het GHOR visiedocument 2002-2006 (april 2002) wordt aangaande de actualiteit van de risicosamenleving gewezen

¹⁸ Zie voor verdere bespreking van de risicosamenleving ook voorstudie van de Raad (2001) *Veiligheidsconstructie. Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie.*

op de volgende ontwikkelingen:

- Toename van de complexiteit van de samenleving met een grotere kans op verstoringen en minder mogelijkheden daar adequaat op te reageren;
- Verdichting en pluriformiteit van de samenleving waardoor kleine gebeurtenissen grote effecten kunnen sorteren;
- Het ontstaan van nieuwe risico's en mogelijke calamiteiten die niet met de vertrouwde methoden aangepakt kunnen worden;
- Internationalisering met als gevolg een toename van transnationale en internationaal bepaalde rampen;
- Mediatisering, met soms negatieve zelfversterkende effecten tot gevolg;
- Toegenomen belang van aansprakelijkheid en juridisering;
- Hooggespannen verwachtingen ten aanzien van de overheid, ook ten aanzien van zaken die vroeger als noodlot of toeval zouden zijn bestempeld;
- Terreur en hybride calamiteiten (een mix van dreiging en ramp: bijvoorbeeld antrax);
- Een lange nasleep van calamiteiten.

De belangrijkste karakteristiek is ongetwijfeld de onvoorspelbaarheid van gematerialiseerde risico's ('rampen') en het grote beroep dat daarom gedaan wordt op enerzijds flexibiliteit en aanpassingsvermogen, en het vermogen tot daadkrachtig optreden anderzijds. Een denkbare metafoor zijn de witte bloedlichaampjes in het bloed: kleine zelfstandige eenheden die bij bedreiging adequaat gezamenlijk optreden.

3. Bestuurlijke basismodellen

Op basis van de in het eerste hoofdstuk omschreven categorisering van bestuurlijke- en uitvoeringsoplossingen formuleert de Raad een aantal basismodellen voor de inrichting en werking van de veiligheidsregio's. Het startpunt zijn de drie bestuurlijke reacties op schaalincongruentie tussen beslissen en uitvoeren: opschaling, coördinatie, en op hetzelfde niveau brengen. Vervolgens worden de in hoofdstuk twee besproken aspecten langsgelopen: inhoud, democratische verantwoordelijkheid, de organisatie van de uitvoering, schaal, uniformiteit versus pluriformiteit en bestendigheid. De modellen zijn ideaaltypisch¹⁹ en sluiten elkaar niet volledig wederzijds uit. Een keuze tussen de ideaaltypische modellen is wel een heldere politieke keuze met vergaande praktische consequenties.

Bij ieder model worden de voor- en nadelen besproken. Hierbij vormt in eerste instantie de mate waarin de modellen een oplossing bieden voor de bestuurlijke en operationele complexiteit bij de preparatie en repressie het startpunt. De oplossing voor de problemen in deze twee schakels van de keten is leidend voor de vormgeving van de nazorg. Repressie en nazorg grijpen in de tijd in elkaar en zijn principieel vervlochten. Dit geldt tevens voor de relatie met preparatie. Zoals in het voorwoord uiteengezet is gaat de Raad in dit advies niet specifiek in op de organisatie van de nazorg.

De criteria ten aanzien van preparatie en repressie zijn het spiegelbeeld van de probleemanalyse in paragraaf 1.2 ('startpunt bestuurlijke inbedding rampenbestrijding') en luiden als volgt:

- Valt de adequate schaal van uitvoering (preparatie en repressie) samen met de aangewezen bestuurslaag?
- Is er sprake van een eenduidige bestuurlijke organisatie ten aanzien van preparatie en repressie?
- Zijn de verschillende bij preparatie en repressie betrokken onderling afhankelijke uitvoeringsorganisaties op dezelfde bestuurlijke schaal en wijze georganiseerd?
- Is er voldoende duidelijkheid over de samenhang tussen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen met betrekking tot preparatie en repressie, mede in het licht van het hybride publiek/private karakter van de rampenbestrijding?
- Is er voldoende bestuurlijke doorzettingsmacht bij preparatie en repressie?
- Is er sprake van adequate democratische controle ('instrumenteel') op preparatie en repressie?

¹⁹ Dit geldt natuurlijk niet voor de praktische keuzen. Het gaat bij de beschrijving van de modellen dan ook om het schetsen van 'overtuigende beelden' op basis van de drie bestuurlijke oplossingen.

In tweede instantie worden de modellen gerelateerd aan de bestuurlijke hoofdstructuur en het daaraan gerelateerde belang van democratische verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de modellen beoordeeld worden in het licht van de spanningsvelden zoals uiteengezet in paragraaf 1.3:

1. Onderlinge spanning tussen doelmatigheid, doeltreffendheid en democratische controle;
2. Spanning met de reguliere taken van de verschillende bij de rampenbestrijding betrokken spelers;
3. De afstand tot de huidige situatie en bestendigheid.

Dit betekent tevens dat het hierbij veeleer gaat om veiligheid dan exclusief over preparatie en repressie bij rampenbestrijding. De hieruit afgeleide criteria luiden als volgt:

- Is er sprake van passende democratische verantwoordelijkheid ('strategisch') ten aanzien van de kerntaak veiligheid?
- Wordt voldoende recht gedaan aan het decentralisatiebeginsel?²⁰
- Is de integraliteit van het politiek bestuur gewaarborgd?
- Is de integraliteit van de uitvoering gewaarborgd?
- Is de afstand tussen de huidige en voorgestelde inrichting tegen acceptabele kosten en op de middellange termijn overbrugbaar?
- Heeft het model een hoge houdbaarheid in het licht van de risicosamenleving?

Zoals eerder aangegeven is het uiteindelijke oordeel over de bestuurlijke kwaliteit van de modellen het resultaat van een afwegingsproces waarbij de bredere context in ogenschouw dient te worden genomen. Hier wordt in hoofdstuk vier op ingegaan.

3.1

Bestuurlijke opschaling: het centrale model

De eerste oplossingsrichting is bestuurlijke opschaling. Het model gaat uit van de effectiviteit van centrale sturing. Dit is goed verdedigbaar, aangezien het bij rampenbestrijding zeker ten aanzien van repressie gaat om heldere richtlijnen en sturing in een crisissituatie.

Inhoud

De veiligheidsregio's hebben exclusief betrekking op de preparatie en repressie bij de rampenbestrijding. Het centrale probleem is onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de daar uit voortvloeiende noodzaak tot bestuurlijke en operationele coördinatie. Deze – veelal ingewikkelde – coördinatie gaat ten koste van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Bij dit model

²⁰ Zie voor het perspectief op decentralisatie Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (september 2000) *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie*.

wordt de analyse uit de adviesaanvraag gedeeld dat de grenzen van bestuurlijke samenwerking zijn bereikt. De problemen bij de rampenbestrijding zijn urgent en staan los van mogelijke andere veiligheidsproblemen. Het is van groot belang dat de gesignaleerde problemen bij de rampenbestrijding snel en slagvaardig worden opgelost binnen de bestuurlijke hoofdstructuur.

Democratische verantwoordelijkheid

In het centrale model ligt de democratische verantwoordelijkheid bij het rijk. De veiligheidsregio is de operationele vormgeving van centraal aangestuurde rampenbestrijding. De lokale bevoegdheden dienen te worden ingeperkt ten gunste van de veiligheidsregio. Het rijk houdt toezicht op het functioneren van de veiligheidsregio's en stelt nationale richtlijnen vast. De inspectie openbare orde en veiligheid wordt zwaar aangezet. De regio's zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de rampenbestrijding. Partijen (waaronder gemeenten) die niet 'leveren' worden uiteindelijk door de minister op de vingers getikt. Aangezien de veiligheidsregio's in de eerste plaats functionele uitvoeringsorganisaties zijn met een beperkte doelstelling, ontbreekt de noodzaak van een integrale afweging op het niveau van de regio. Hiermee ligt het niet voor de hand dat de provincies een politiek-bestuurlijke rol krijgen in dit model. Aan het hoofd van de veiligheidsregio staat de 'commissaris rampen' die rechtstreeks verantwoording verschuldigd is aan de minister. Hij wordt ondersteund door een nationaal team van deskundigen dat diensten verleent aan alle veiligheidsregio's.

Organisatie

Er is een duidelijke 'knip' tussen reguliere taken van de verschillende uitvoeringsorganisaties en de rampensituatie. Het beeld is duidelijk dat van een crisisorganisatie: een ramp heeft niets te maken met de normale verhoudingen. Er zal veel geïnvesteerd moeten worden in IC- toepassingen om een acute aansturing mogelijk te maken. Iedere functionaris (brandweer, politie, noodhulp) is 'rampcompetent' naar analogie van de mobiele eenheid waarbij politieagenten rouleren. De verschillende kolommen (rood, blauw, wit en de gemeente) zijn met betrekking tot de (voorbereiding op) rampenbestrijding herkenbaar en consistent georganiseerd. Dit betekent een (boven-)gemeentelijke rampenstaf die bij het optreden van een ramp (en de voorbereiding daarop) onder de veiligheidsregio valt, verdere profilering van de GHOR²¹ en een duidelijke regionale rampenorganisatie van de brandweer. Voor elke kolom is een duidelijk aanspreekbare en voor de rampen verantwoordelijke functionaris: de regionale brandweercommandant, de regionaal geneeskundig functionaris, de regionale diensten- functionaris (de coördinator van de bij de rampenbestrijding betrokken gemeentelijke diensten) en de regionale politiecommandant. Het proces van territoriale congruentie wordt afgerond. Aan de gezagsverhoudingen met betrekking tot de reguliere taken verandert niet veel.

²¹ Zie bijvoorbeeld COT (2002)

Het ligt bij dit model voor de hand tevens te kijken naar de mogelijke bijdrage van defensie.

Schaal

De schaal van de veiligheidsregio is in dit geval afgestemd op het primaire doel: de rampenbestrijding. Dit betekent dat iedere veiligheidsregio in ieder geval moet voldoen aan een minimum schaal ten aanzien van mensen en materieel. De schaal van de politieregio ligt hierbij niet voor de hand. De politieregio's worden gekarakteriseerd door grote variatie in volume en omvang. Aangezien de indeling in politieregio's rekening houdt met gemeente-, arrondissements- en provinciegrenzen kan deze indeling wel als startpunt voor de veiligheidsregio's worden genomen. Daarmee wordt tevens voorkomen dat het proces van territoriale congruentie wordt doorkruist. Het is denkbaar dat de veiligheidsregio's samenvallen met de provincies. Het is waarschijnlijker dat dit soms wel (bijvoorbeeld Utrecht) en soms niet (bijvoorbeeld Noord-Holland) het geval is. In dit model geven functionele argumenten de doorslag en alleen daarom al lijkt niet voor de hand te liggen de mogelijke schaal te bevrozen door de veiligheidsregio's bestuurlijk in te bedden in de provinciale bestuurslaag. De 'optimale' functionele schaal dient op basis van gewenste richtlijnen en kwaliteitseisen te worden onderbouwd.

Uniformiteit versus pluriformiteit

In het centrale model ligt een sterke nadruk op uniformiteit voor de hand. Aan de rationaliteit van uniformiteit wordt sterk gehecht: eenheid, overzichtelijkheid en standaardisatie, voorspelbaarheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid vooronderstelt een hoge mate van uniformiteit. De regio's zijn uniform ten aanzien van risicoanalyses, inzet, kwaliteit en de bij de rampenbestrijding betrokken partijen. Er is een één op één relatie tussen uniform geïnventariseerde risico's en financiering. De veiligheidsregio wordt eenduidig door het rijk gefinancierd en kan mensen en materieel vorderen. Betrokken partijen worden hiervoor vervolgens door de veiligheidsregio financieel gecompenseerd. De regio's kunnen allen op adequate wijze dezelfde functies vervullen.

Houdbaarheid

Dit model wordt gekarakteriseerd door een geringe flexibiliteit en dit gaat mogelijk ten koste van de houdbaarheid in het licht van mogelijke nieuwe risico's. Bij crisisorganisaties wordt echter veelvuldig gewerkt met *standard operating procedures* die er toe leiden dat iedereen weet wat te doen zodat de taak tot een goed einde wordt gebracht. Een belangrijk voordeel is de bundeling van expertise die mogelijk wordt door de uniforme inrichting van rampenbestrijding. Investeren in een uniforme informatie- en communicatie-infrastructuur gericht op de rampenbestrijding is binnen dit model goed mogelijk.

3.2

Voor- en nadelen van het centrale model

Het algemene beeld is dat het centrale model veel voordelen heeft waar het gaat om helderheid en doorzettingsmacht ten aanzien van preparatie en repressie. De nadelen betreffen met name de integraliteit van (lokaal) bestuur en uitvoering. De waardering op de criteria is de volgende.

Voordelen preparatie en repressie:

- Er is sprake van een eenduidige bestuurlijke organisatie. De minister is verantwoordelijk. Er is geen sprake van decentralisatie, slechts van deconcentratie;
- Er is sprake van een zelfde schaal van de uitvoering waar het gaat om preparatie en repressie. De veiligheidsregio's zijn voor deze taken in het leven geroepen en kunnen mensen en materieel vorderen van de bestaande uitvoeringsorganisaties en de gemeenten;
- Er is sprake van duidelijkheid ten aanzien van de samenhang tussen verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen ten aanzien van preparatie en repressie. De duidelijkheid wordt bereikt door een sterk hiërarchische inrichting;
- Er is voldoende doorzettingsmacht met betrekking tot preparatie en repressie;
- Er is sprake van passende democratische controle ('instrumenteel') met betrekking tot preparatie en repressie. Het gaat in dit model vooral om de uitvoering van beleid. Dit resulteert in een sterke nadruk op toezicht door de inspectie openbare orde en veiligheid.

Voordelen bestuurlijke organisatie:

- Er wordt voldoende recht gedaan aan het decentralisatiebeginsel. Indien de rol rijksoverheid zich strikt beperkt tot verantwoordelijkheid voor de naleving van algemeen geldende landelijke veiligheidsnormen, behoeft dit geen aantasting van het decentralisatiebeginsel in te houden. Wanneer gekozen wordt voor een enge invulling van de veiligheidsregio is goed te beargumenteren waarom de verantwoordelijkheid naar een centraal niveau gebracht zou moeten worden.
- Het centrale model lijkt haalbaar. Dit komt vooral door de enge afbakening van de taken.

Nadelen preparatie en repressie:

- De (adequate) schaal van uitvoering valt niet samen met een algemene bestuurslaag. In dit geval staat de uitvoering op grote afstand van de laagst betrokken essentiële bestuurslaag. Er bestaat veel overeenstemming over het belang van gemeenten bij rampenbestrijding, ook waar het gaat om kennis van de lokale situatie. Deze kennis dreigt in dit model onderbenut te worden.

Nadelen bestuurlijke organisatie:

- Het ontbreekt aan passende democratische verantwoordelijkheid ('strategisch') ten aanzien van veiligheid. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid is vormgegeven vanuit een sterk technocratisch perspectief.
- De integraliteit van het politiek bestuur wordt uitgehold. In het centrale model wordt de rampenbestrijding afgezonderd van andere onderwerpen die aan veiligheid raken. Dit is een risicovolle keuze in een sterk veranderlijke maatschappelijke context.
- De integraliteit van de uitvoering wordt uitgehold. In het centrale model worden preparatie en repressie afgezonderd van andere schakels in de keten en wordt de uitvoering losgemaakt van de reguliere taken van de verschillende uitvoeringsorganisaties²².
- De houdbaarheid – in het licht van nieuwe risico's – van dit model lijkt gering.

3.3

Samenwerking: het coördinatiemodel

In dit model blijft de primaire verantwoordelijkheid voor veiligheid op het lokaal niveau.²³ De veiligheidsregio is in de eerste plaats en afstemmings- en integratiekader voor vormen van verlengd lokaal bestuur. Hoewel de focus van het advies van de Raad overduidelijk de kwaliteit van de rampenbestrijding betreft, dient de veiligheidsregio bij dit model in een breder perspectief te worden geplaatst.

Inhoud

De veiligheidsregio gaat over het integraal veiligheidsbeleid. Het is met andere woorden een integratiekader voor de zaken die gemeenten en/of provincies op regionaal niveau willen organiseren. Welke zaken dat zijn kan variëren. Het model is duidelijk van beneden naar boven. Het zijn de gemeenten die beslissen welke zaken zij bovengemeentelijk willen regelen. De primaire verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding blijft bij de gemeente.

Democratische verantwoordelijkheid

De bestuurlijke structuur is die van een regionaal college. Een algemeen gevoeld probleem daarbij is het ontbreken van rechtstreekse democratische controle, maar kwalitatief goede wet- en regelgeving in combinatie met de organisatie van toezicht kan met betrekking tot de rampenbestrijding een goed alternatief vormen. Wanneer het gaat om de rampenbestrijding lijkt vrijwillige samenwerking onvoldoende. Het ligt dan ook in de rede de rampenbestrijding een aparte status te geven binnen de veiligheidsregio.

²² Zie voor uitgebreide bespreking van dit punt Raad voor het openbaar bestuur (december 1999) *Samen werken aan veiligheid*.

²³ Vergelijk VNG (2002).

De relatie tussen de samenwerkende gemeenten enerzijds en rijk en provincie anderzijds kan binnen dit model op verschillende manieren worden vormgegeven. De discussie spitst zich vooral toe op de organisatie van toezicht. Eén mogelijkheid is een sterke rol van de provincies, aansluitend bij het wetsontwerp *kwaliteitsbevordering rampenbestrijding*.²⁴ In feite is verbetering van het toezicht door de provincies de lijn die op dit moment wordt ingezet. Een andere mogelijkheid is toezicht van het rijk op ‘sterke’ veiligheidsregio’s waarbij eventueel een versterking van de inspectie openbare orde en veiligheid past. De ‘kracht’ van de veiligheidsregio kan worden vergroot door te kiezen voor een WGR+ constructie die in ieder geval bestaat uit de verplichte afstemming en samenwerking bij de uitoefening van gemeentelijke verantwoordelijkheden.²⁵

Organisatie

In principe blijven de huidige politieregio, de brandweerregio en de GHOR het uitgangspunt wanneer het gaat om de rampenbestrijding. Aan de organisatie van de uitvoering verandert in dit model niet veel. Het uitgangspunt is namelijk de lokale verantwoordelijkheid c.q. uitvoering. Het gezag over de brandweer blijft zoals het is, hoewel middels bovengenoemde WGR+ constructie de regionale component versterkt kan worden. Bij dit model kunnen alle argumenten uit *Samen werken aan veiligheid* (Rob, 1999) over het belang van lokale bedding opnieuw worden aangehaald: zowel brandweer als geneeskundige hulp gaan in de eerste plaats over lokale activiteiten (brandpreventie, reguliere ambulancediensten, etc.). De herkenbaarheid van de GHOR zou verder versterkt dienen te worden. Openbare gezondheidszorg is voor een specifiek deel lokaal, maar voor zover andere partijen zich regionaal organiseren kan de veiligheidsregio hierbij een interessante partner zijn. Met betrekking tot de financiering van de veiligheidsregio wordt – voor zover het verplichte elementen betreft – gekozen voor het direct toekennen van rijksmiddelen aan de regio. Voor zover het taken betreft die georganiseerd zijn middels een gewone WGR worden rijksmiddelen indirect – middels de gemeente – toegekend aan de regio.

Schaal

Een centrale vraag in dit model is wie de schaal van de veiligheidsregio bepaalt in relatie tot de rampenbestrijding. Praktisch ligt het binnen dit model zeer voor de hand dat gekozen wordt voor de schaal van de politieregio, aangezien de politie een belangrijke speler is bij het integraal veiligheidsbeleid. De Raad heeft er echter in een eerder advies²⁶ al op gewezen dat dit met

²⁴ Een centraal punt hierbij is de mate waarin voorzien wordt in het stellen van minimum eisen ten aanzien van preparatie en repressie en wat dit betekent voor de financiering.

²⁵ De precieze invulling van verplichtende elementen is bij de uitwerking van groot belang. In dit hoofdstuk worden slechts de hoofdlijnen van de verschillende modellen geschetst.

²⁶ Zie *Samen werken aan veiligheid*, Raad voor het openbaar bestuur (1999).

betrekking tot de rampenbestrijding, waarbij de brandweer centraal staat, niet voor de hand ligt. In een WGR+ constructie wordt ten aanzien van de rampen een vast takenpakket omschreven. Over de optimale schaal van het samenwerkingsverband op dit terrein gaat dan vervolgens de provincie en/of het rijk²⁷. Voor overige onderwerpen op het terrein van integraal veiligheidsbeleid kan per gebied worden bezien welke taken en bijbehorende middelen aan het samenwerkingsverband kunnen worden overgedragen door de samenwerkende gemeenten, de provincie of het rijk.

Uniformiteit versus pluriformiteit

Het algemene karakter van het integratiemodel wordt gekenschetst door pluriformiteit. Gemeenten bepalen immers voor een groot deel zelf wat zij regionaal willen vormgeven. Anders ligt dit met betrekking tot de (voorbereiding op) rampenbestrijding wanneer gekozen wordt voor een WGR+ constructie. Het lijkt van belang dat de relatie WGR+ regio, provincie en rijk overal op dezelfde wijze is geregeld met betrekking tot taken, bevoegdheden en financiering. Er is bij het onderwerp rampenbestrijding geen aanleiding voor variatie: rampen kunnen overal optreden. Dit betekent ook dat de veiligheidsregio's allemaal dezelfde operationele taken moeten kunnen vervullen ten aanzien van preparatie en repressie.

Houdbaarheid

In het coördinatiemodel staan flexibiliteit, integraliteit en het decentrale niveau centraal. Daarmee zijn het aanpassingsvermogen en de mogelijkheden tot maatwerk in potentie groot. De vraag is wel of het mogelijk gebrek aan doorzettingsmacht zich wel verhoudt tot de hoge eisen die ten aanzien van veiligheid in de risicosamenleving aan de overheid worden gesteld.

3.4

Voor- en nadelen van het coördinatiemodel

De voor- en nadelen van het coördinatiemodel spiegelen in hoge mate met die van het centrale model. De voordelen betreffen met name de integraliteit van lokaal bestuur en uitvoering. Bij de nadelen ligt de nadruk op het mogelijk gebrek aan helderheid en het ontbreken van doorzettingsmacht. De waardering op de criteria is de volgende.

Voordelen preparatie en repressie:

Het coördinatiemodel ligt dicht aan tegen de huidige situatie welke de basis was voor het formuleren van de criteria ten aanzien van preparatie en repressie. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat duidelijke voordelen van dit model ten aanzien van deze onderwerpen ontbreken. De (voorzichtige) keuze voor een WGR+ constructie helpt wel een aantal nadelen te verminderen. Bij de beoor-

²⁷ In de wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding ligt het primaat bij het rijk maar heeft de provincie 'inbrengrecht'.

deling zijn deze aspecten echter onveranderd als nadeel opgevoerd. Het is duidelijk dat het onverkort in stand houden van de huidige situatie niet voldoet.

Voordelen bestuurlijke organisatie:

- Er wordt voldoende recht gedaan aan het decentralisatiebeginsel. De gemeentebesturen blijven daadwerkelijk verantwoordelijk voor de rampenbestrijding.
- De integraliteit van het politiek bestuur blijft overeind, hoewel de inbreng van de gemeenteraden in het regionaal college een punt van zorg blijft.
- De integraliteit van de uitvoering wordt versterkt. In het coördinatiemodel kunnen preparatie en repressie beter in samenhang met de andere schakels in de keten worden vormgegeven en wordt de uitvoering niet losgemaakt van de reguliere taken van de verschillende uitvoeringsorganisaties.
- Het coördinatiemodel ligt dicht tegen de huidige situatie aan en is daarmee zeer wel haalbaar.
- De houdbaarheid van dit in sommige opzichten complexe maar zeer flexibele model is groot.

Nadelen preparatie en repressie:

- De (adequate) schaal van uitvoering valt niet samen met de aangewezen bestuurslaag. Preparatie en repressie vereisen bovengemeentelijke samenwerking.
- Er is geen sprake van een eenduidige bestuurlijke organisatie. Lokale bevoegdheden ten aanzien van de brandweer blijven intact en de onduidelijkheid bij de GHOR neemt niet af. Daarnaast blijft de specifieke regionale vormgeving van het politiestel gehandhaafd.
- Er is geen sprake van een zelfde schaal van de uitvoering waar het gaat om het waarborgen van veiligheid. Dit heeft alles te maken met de nadruk op de reguliere taken van de betrokken uitvoeringsorganisaties die in dit model centraal staan. Wel wordt door de keuze voor een WGR+ constructie de schaal van uitvoering met betrekking tot de rampenbestrijding gelijkgetrokken.
- Er is onvoldoende duidelijkheid over de samenhang tussen verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen ten aanzien van veiligheid. De duidelijkheid wordt wel vergroot ten aanzien van preparatie en repressie door te kiezen voor verplichte samenwerking en directe financiering van de regio ten aanzien van de rampenbestrijding.
- Er is onvoldoende doorzettingsmacht met betrekking tot preparatie en repressie.
- Het ontbreekt aan passende democratische controle ('instrumenteel'). Het regionaal college is een indirecte vormgeving van controle en dit laat veel te wensen over.

Nadelen bestuurlijke organisatie:

- Het ontbreekt aan passende democratische verantwoordelijkheid ('strategisch'). De onduidelijkheid over bevoegdheden, verantwoordelijkheden en

middelen holt de democratische verantwoordelijkheid vergaand uit.

3.5

Herschikking: het functionele model

Het functionele model sluit aan bij inzichten omtrent de risicosamenleving, waarbij de ‘verdeling’ van risico’s de primaire publieke functie is geworden. Dit leidt tot een meer fundamentele herijking van het openbaar bestuur. Er zijn ook praktische argumenten te geven voor dit model. Het risico bestaat dat wanneer alleen gekeken wordt naar een pragmatische verbetering van de rampenbestrijding dat de veiligheidsregio’s onvoldoende gewicht zullen hebben. Wanneer de veiligheidsregio niet ‘zwaarder’ wordt opgetuigd met meer algemene taken en bevoegdheden – en bijbehorende uitvoeringsorganisatie – zal zij in de praktijk waarschijnlijk weinig voorstellen.

Inhoud

Risico’s variëren van agressie op straat tot nationale rampen. Bij het integraal veiligheidsbeleid ligt de nadruk op samenhangende veiligheidsaspecten van beleid en uitvoering, maar in het functionele model wordt de beheersing van risico’s als uitgangspunt genomen. De meest urgente vraag is wie over welke risico’s gaat en dit hangt af van wie waar verantwoordelijkheid voor kan dragen en op welke schaal de risico’s zich voordoen. Risico-inventarisatie en risicomangement staan hier centraal.

Democratische verantwoordelijkheid

Bij het risicomodel wordt gekozen voor functioneel bestuur en een rechtstreeks gekozen vertegenwoordigend orgaan. Vanzelfsprekend heeft dit model de meest vergaande consequenties voor de bestuurlijke hoofdstructuur. In het eerdere advies over de veiligheidsregio’s heeft de Raad er al op gewezen dat veiligheid een kernactiviteit van het openbaar bestuur is. Daarbij is ook als voorbeeld gegeven dat volledige regionalisering van de brandweer de betekenis van lokaal algemeen bestuur sterk doet afnemen.

In dit model staat directe democratische controle op de met veiligheid belaste regio’s centraal. De schaal waarop controle dient plaats te vinden is afhankelijk van de als centraal gedefinieerde risico’s. Van belang is de koppeling tussen de aard van de risico’s, waarbij het met name gaat over de betrokkenheid van de burgers en het mandaat van de kiezers. In dit model passen bijvoorbeeld een gekozen regionale ‘veiligheidsraad’ en lokale referenda over de veilige leefomgeving voor het vaststellen van lokale prioriteiten.

Organisatie

Een integrale veiligheidsorganisatie op het niveau van de regio ligt voor de hand. Met betrekking tot de veilige leefomgeving kan gedacht worden aan lokale veiligheidsteams met specifieke taken. Prioritering kan bijvoorbeeld afhankelijk gemaakt worden van de bovengenoemde lokale veiligheidsreferenda. Hierbij kan eventueel gebruik worden gemaakt van nieuwe communi-

catiemogelijkheden. De veiligheidsregio gaat over het beheer en de algemene prioriteiten terwijl de lokale veiligheidsteams in samenspraak met de burgers kunnen kiezen voor een nadere prioritering. De uitvoeringsorganisatie is een afgeleide van de typen te onderscheiden risico's.

Schaal

De veiligheidsregio kan de omvang hebben van de gemeente, een deelprovincie, stedelijke regio of landsdeel. Politie, brandweer en GHOR zijn op hetzelfde niveau en op dezelfde wijze georganiseerd op het niveau van de veiligheidsregio. Waar het om gaat is dat vanuit het perspectief van risicomanagement de veiligheidsregio er overal ongeveer hetzelfde uitziet. De optimale schaal zal vanuit dat perspectief moeten worden vastgesteld. Hier een uitspraak over doen vereist extra onderzoek.

Uniformiteit versus pluriformiteit

In dit model bestaat de uniformiteit in de eerste plaats uit de inventarisatie van risico's en de standaard relaties tussen reductie van risico's en middelen. Ten aanzien van rampen lijkt dat sterk op de huidige risico-inventarisaties (Leidraad Maatrap) en de daaraan gerelateerde berekening van inzetbehoefte (Leidraad Operationele Prestaties). Daarnaast bestaat er uniformiteit ten aanzien van de voorwaarde van directe democratische controle.

Houdbaarheid

Hoewel het functionele model nadrukkelijk uitgaat van de centrale plaats van risico's in de risicosamenleving, staat niet op voorhand vast dat een bestuurlijke en operationele organisatie op basis van risico's vanuit dat perspectief te prefereren is. Het risico bestaat dat bij een functionele organisatie onvoldoende ingespeeld kan worden op onvoorziene risico's die wellicht samenhangen met geheel andere beleidsterreinen dan vooraf kon worden voorzien.

3.6

Voor- en nadelen van het functionele model

Het functionele model blijkt de overgrote meerderheid van de op dit moment ervaren problemen bij de rampenbestrijding op te lossen. De belangrijkste nadelen betreffen de integraliteit van bestuur en de grote afstand tot de huidige situatie. De waardering op de criteria is de volgende:

Voordelen preparatie en repressie:

- De (adequate) schaal van uitvoering valt samen met de aangewezen bestuurslaag. Het gaat hierbij om functioneel bestuur.
- Er is sprake van een eenduidige bestuurlijke organisatie. Lokale bevoegdheden worden ingeperkt ten gunste van de regio.
- Er is vanuit het perspectief van verschillende typen risico's sprake van een zelfde schaal van de uitvoering.
- Er is sprake van duidelijkheid ten aanzien van de samenhang tussen verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen ten aanzien van veiligheid.

- Er is voldoende doorzettingsmacht.
- Er is sprake van passende democratische controle middels de direct gekozen veiligheidsraad.

Voordelen bestuurlijke organisatie:

- De integraliteit van de uitvoering wordt versterkt. In het functionele model kunnen preparatie en repressie beter in samenhang met de andere schakels in de keten worden vormgegeven en wordt de uitvoering niet losgemaakt van de reguliere taken van de verschillende uitvoeringsorganisaties.
- Er kan gesproken worden van passende democratische verantwoordelijkheid ('strategisch'), zowel door de direct gekozen veiligheidsraad als door het introduceren van elementen van directe democratie op het lokale niveau. Alles staat of valt vanzelfsprekend met de aanname dat veiligheid allesbepalend is voor het openbaar bestuur.

Nadelen preparatie en repressie:

In dit model wordt de complexiteit zowel ten aanzien van het bestuur als ten aanzien van de uitvoering maximaal gereduceerd. Aangezien deze complexiteit het startpunt van de analyse vormt zijn er aan het functionele model geen nadelen verbonden wanneer het gaat om preparatie en repressie.

Nadelen bestuurlijke organisatie:

- Er wordt onvoldoende recht gedaan aan het decentralisatiebeginsel aangezien de relatie met de bestuurlijke hoofdstructuur wordt 'doorsneden'.
- De integraliteit van het politiek bestuur houdt op te bestaan. In feite zijn de provincies en in hoge mate gemeenten als lagen van algemeen bestuur overbodig geworden.
- Het functionele model ligt zeer ver weg bij de huidige situatie.
- Het is niet mogelijk een goed oordeel te geven over de houdbaarheid van het functionele model.

3.7

Overzicht voor- en nadelen

Hieronder is de waardering op de criteria voor de verschillende modellen schematisch weergegeven.

voor- en nadelen modellen	Centraal	Coördinatie	Functioneel
Repressie en preparatie			
Congruentie alg. bestuur en uitvoering	-	-	+
Eenduidige bestuurlijke organisatie	+	-	+
Congruentie schaal uitvoering	+	+/-	+/-
Duidelijke verantwoordelijkheden	+	+/-	+
Doorzettingsmacht	+	-	+
Democratische controle	+	-	+
Bestuurlijke organisatie			
Democratische verantwoordelijkheid	-	-	+/-
Decentralisatiebeginsel	+/-	+	-
Integraliteit politiek bestuur	-	+	-
Integraliteit uitvoering	-	+	+
Afstand tot huidige vormgeving	+/-	+	-
Houdbaarheid risicosamenleving	-	+	+/-

Bovenstaand overzicht maakt duidelijk waarom in de discussie over de rampenbestrijding elementen van het centrale en het functionele model een belangrijke rol spelen. Het coördinatiemodel ligt het dichtst aan tegen de huidige situatie en scoort ten aanzien van repressie en preparatie relatief slecht. Dit is niet verwonderlijk, aangezien de focus bij die criteria exclusief is op de nu ervaren problemen bij preparatie en repressie bij de rampenbestrijding. Zoals eerder aangegeven sluiten de modellen elkaar niet uit en er is op zichzelf niets op tegen elementen van verschillende modellen te combineren. Het is echter wel zaak duidelijk te zijn over de primaire keuze en consistent te zijn: sommige elementen uit verschillende modellen sluiten elkaar uit.

4. De modellen gewogen

De beoordeling van de modellen in het vorige hoofdstuk ten aanzien van preparatie en repressie is gerelateerd aan de ervaren problemen bij de rampenbestrijding. Zoals de Raad in het deeladvies over dit onderwerp heeft gesteld wordt daarbij de samenhang met de bestuurlijke hoofdstructuur gemakkelijk uit het oog verloren. Er is bij dit onderwerp sprake van een grote invloed van *framing*, met name als gevolg van de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam. De problematiek wordt vooral gezien door de bril van een steeds weer falende vooral repressieve overheid ten aanzien van onderwerpen die incidenteel – onverwacht en met een grote heftigheid – in het brandpunt van de belangstelling staan.²⁸

De beoordeling van de modellen op bestuurlijke criteria geeft een geheel ander beeld. Het is duidelijk dat het hier gaat om een nadruk op andere waarden. Niet doeltreffendheid en doelmatigheid zijn het startpunt, maar democratische verantwoordelijkheid en integraliteit. De betrokken uitvoeringsorganisaties (en hun bestuurlijke inbedding) bevinden zich in dit spanningsveld. Deze organisaties kunnen gekenschetst worden als hybride organisaties. Aan de ene kant zien we een nadruk op repressieve taken met een daaraan gerelateerde aantrekkingskracht van centralisering en schaalvergroting. Aan de andere kant zien we een nadruk op taken die vooral te maken hebben met het ondersteunen van maatschappelijk verkeer met een daaraan gerelateerde aantrekkingskracht van decentralisatie en schaalverkleining.²⁹

De aanwezigheid van tegengestelde waarden hoeft niet negatief te zijn. Management van tegengestelde waarden kan een belangrijke bijdrage leveren aan de effectiviteit van organisaties. Wanneer sprake is van concurrerende waarden zijn verschillende strategieën mogelijk.³⁰ De eerste strategie is een structuurgreep waarbij de verschillende waarden door verschillende organisaties worden behartigd. Dit is in hoge mate de portee van het centrale model, waarbij preparatie en repressie wordt afgescheiden van andere taken. De tweede strategie bestaat uit het herdefiniëren van de primaire waarden, zoals in het functionele model waar alle waarden ondergeschikt worden gemaakt aan het waarborgen van veiligheid. De derde strategie is de structurele integratie van taken en bevoegdheden die samenhangen met de verschillende – deels strijdige maar elkaar ook versterkende – waarden. Dit is de kern van het coördinatiemodel.

²⁸ Het falen blijkt tijdens de repressie, maar de oorzaak zit meestal in het falen van de preparatie en de moeizame communicatie.

²⁹ Zie voor een uitwerking van de verschillende rollen van de politieorganisatie de voorstudie van de Raad (2001) *Veiligheidsconstructie. Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie*.

³⁰ Vergelijk De Bruin e.a. (2002) pp.32-38.

Het voordeel van het coördinatiemodel is de productieve kruisbestuiving tussen de verschillende waarden en behoud van integraliteit. Ten aanzien van de uitvoering levert dit het voordeel op dat geen aparte organisatie in het leven hoeft te worden geroepen voor de rampenbestrijding. De nadelen zijn eveneens duidelijk. Ten aanzien van de preparatie en repressie is in de probleemanalyse aangegeven dat onduidelijke verantwoordelijkheden een kernprobleem vormen. In het licht van de uiteenlopende scores op de criteria met betrekking tot preparatie en repressie enerzijds, en bestuurlijke organisatie anderzijds, is een vervlechting van de modellen wenselijk. De centrale vraag is welk model als startpunt genomen dient te worden. Het is naar de mening van de Raad duidelijk dat de criteria ten aanzien van de bestuurlijke organisatie meer generiek zijn dan de criteria met betrekking tot preparatie en repressie bij de rampenbestrijding. Het is problematisch meer algemene waarden te vervlechten met specifieke taken in het kader van preparatie en repressie. Het omgekeerde is zeer wel mogelijk.

De Raad is – gegeven het voorafgaande – geen voorstander van ingrijpende bestuurlijke wijzigingen teneinde de kwaliteit van de rampenbestrijding te vergroten: de prijs is in veel opzichten te hoog. De overwegingen hier al dan niet voor te kiezen worden sterk bepaald door de kwalificatie van de huidige bestuurlijke inrichting van de rampenbestrijding. De Raad is van mening dat de bestuurlijke hoofdstructuur in principe toereikend is voor een adequate bestuurlijke inrichting van de rampenbestrijding. Binnen de hoofdstructuur is veel mogelijk door meer helderheid over de verantwoordelijkheidsrelaties, aanscherping van de kwaliteitsnormen en adequaat toezicht. Vooral ten aanzien van de adequate uitvoering is verbetering noodzakelijk en urgent.

De Raad heeft daarmee voorkeur voor het coördinatiemodel. Ten aanzien van de rampenbestrijding concentreert de Raad zich op preparatie en repressie. Wanneer het gaat om rampenbestrijding is het van groot belang dat onduidelijkheid en vrijblijvendheid voorkomen worden. Van belang is een reële rol van het rijk en de provincie waarbij hiërarchische sturing zich dient te beperken tot de essentie. De Raad is geen voorstander van blauwdrukken, wel van duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De huidige Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding richt zich vooral op een meer planmatige aansturing en versterking van het provinciaal toezicht. De Raad acht het echter – gezien het expliciet strategische karakter van de adviesaanvraag – niet opportuun in dit advies uitgebreid op deze wet in te gaan.

In het licht van de geconstateerde complexiteit – waar het gaat om preparatie en repressie – is duidelijk dat de integratie van verschillende waarden in het coördinatiemodel onacceptabele negatieve effecten heeft. Het coördinatiemodel lijkt gebaat bij ontvlechting door de introductie van elementen uit het functionele en centrale model. Het is echter van groot belang dat dit op een consistente en heldere wijze gebeurt. In de volgende paragrafen gaat de Raad hier nader op in.

4.1

Sterker lokaal èn regionaal

Het is een belangrijke karakteristiek van de risicosamenleving dat het politieke belang van risico's toeneemt terwijl de overheid maar in beperkte mate in staat is aan de groeiende verwachtingen te voldoen. Dit geldt zowel voor rampenbestrijding als bijvoorbeeld voor de veilige leefomgeving. Dit leidt tot een neiging tot technocratisering, centralisering en een grotere nadruk op repressie, terwijl een adequate reactie nu juist gekarakteriseerd wordt door een versterking van deliberatie, decentralisatie en een grotere nadruk op proactie en preventie. Tegelijkertijd is duidelijk dat de eisen die gesteld worden repressief overheidsoptreden in toenemende mate – terecht – hoog zijn.

Het coördinatiemodel benadrukt de lokale verantwoordelijkheid voor integrale veiligheid. Bij de keuze voor dit model is het van groot belang dat dit uitgangspunt bij de uitwerking daadwerkelijk serieus wordt genomen. Er is een sterke tendens onder politieke druk functionele en centrale elementen in te brengen, terwijl de formele verantwoordelijkheid lokaal blijft. Dit leidt tot een stapeling van verantwoordings- en coördinatiemechanismen die ten koste gaat van doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische controle. Een belangrijke verklarende factor voor deze tendens is de eerder gememoreerde ervaren noodzaak tot schaalvergroting (rampenbestrijding, opsporing) en centralisering. Tegelijkertijd is er onmiskenbaar sprake van een noodzaak tot schaalverkleining (geringe afstand tot de burger, de veilige leefomgeving) en decentralisatie. Het huidige politiebesteding laat dit duidelijk zien. Hoewel zeker sommige politieregio's beheersmatig aan de kleine kant zijn, is er tegelijkertijd in veel gevallen sprake van een grote afstand tot het lokaal bestuur.

In het advies *Taakontwikkeling politie* (juli 2001) waarschuwt de Raad voor een eenzijdige nadruk op landelijke aanwijzingen ten koste van het lokaal bepaalde integraal veiligheidsbeleid. De Raad stelt in dat advies voor dat een ruim deel van de regionale politiebudgetten door de gemeente vrij besteedbaar zou moeten zijn voor de uitvoering van lokale prioriteiten. In zijn advies *Partners in veiligheid* (april 2002) benadrukt de Raad dat de lokale aanspreekbaarheid en verantwoordelijkheid van de bovenlokaal georganiseerde 'partners in veiligheid' door de minister dienen te worden bevorderd. Alleen langs die weg kunnen de gemeenten hun verantwoordelijkheid voor veiligheid voldoende waarmaken. Integraal veiligheidsbeleid vooronderstelt dat de samenwerkende partners op hetzelfde niveau verantwoording afleggen en worden gefinancierd.

Het voorgaande betekent concreet voor de veiligheidsregio's dat de financiering en de beleidsvrijheid van de gemeente ten aanzien van de brandweer en de politie zoveel mogelijk gelijkgeschakeld dienen te worden. Dit betekent in eerste aanleg dat zowel de lokale aansturing van de politie – bijvoorbeeld middels het eerder door de Raad voorgestelde systeem van trekkingsrechten – dient te worden vergroot, als ook een sterkere regionale beheersmatige

organisatie van de brandweer waar het gaat om de preparatie en repressie bij de rampenbestrijding. Voor het overige staat het de gemeenten vrij zaken regionaal te organiseren indien er overeenstemming bestaat over de bestuurlijke kwaliteit van een dusdanige oplossing. Eenzelfde eindbeeld is denkbaar met betrekking tot de geneeskundige hulpverleningsdiensten. De organisatie en de financiering zullen in ieder geval zodanig moeten zijn dat de veiligheidsregio voldoende doorzettingsmacht en middelen heeft om de geneeskundige hulpverleningsdiensten voldoende te laten oefenen, zowel wat betreft frequentie als ten aanzien van de kwaliteit.

Het algemene beeld is daarbij steeds hetzelfde. Het rijk stelt centraal kwaliteitsnormen en richtlijnen vast en financiert de regio's rechtstreeks ten einde hieraan adequaat invulling te geven. De provincie heeft hierbij een nadrukkelijke toezichthoudende rol. Voor het overige is het startpunt de gemeente, zowel ten aanzien van beleidsvorming als met betrekking tot de financiering. Deze benadering versterkt de integraliteit, zowel op het niveau van de regio als op het niveau van de gemeente. Hiermee wordt bovendien voorkomen dat er een spagaat ontstaat tussen specifieke taken (zoals preparatie en repressie bij de rampenbestrijding) en de reguliere taken. Langs deze weg kan de samenhang tussen verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen voor de verschillende taken worden versterkt. Met andere woorden, organiseer de financiering en uitvoering in overeenstemming met de uit te oefenen taken. Dit plaatst ook de vraag naar de optimale schaal van de politieregio in een ander daglicht. Het hangt er in dit model vanaf om welke taken het gaat. Dit dient het uitgangspunt te zijn, en niet het zoeken naar 'de heilige schaal' voor een organisatie met een diversiteit aan taken.

Dit zal uiteindelijk ook belangrijke consequenties moeten hebben voor de organisatieprincipes die ten grondslag liggen aan de organisatie van uitvoering. Het gebruikelijke perspectief is nu hoe groter de territoriale schaal hoe belangrijker. Deze reflex zal doorbroken moeten worden. Opnieuw kan de politieorganisatie als voorbeeld dienen. Het moet niet zo zijn dat de korpschef 'belangrijker' is dan de wijkagent. Wel is het zo dat zij verschillende taken hebben. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling bepleitte in dit verband eveneens een omslag in de hiërarchische relaties waarbij de gebiedsagent en de wijkgebonden teams meer centraal komen te staan.³¹ Dit sluit goed aan bij het vertoog over de horizontalisering van relaties, waarbij tevens steeds wordt geconstateerd dat de afstand tot de praktijk van de hiërarchisch sturende overheid zeer groot is.

Het is dus niet zo dat het rijk het primaat heeft en dat de andere overheden hiervan een afgeleide zijn. Wel is het zo dat het rijk de verantwoordelijkheid dient te dragen voor aspecten van beleid en uitvoering die over het totale

³¹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Aansprekend burgerschap*.

grondgebied uniform zijn en daarmee goed vastgelegd kunnen worden in wet- en regelgeving. Dit brengt de redenering terug bij de klassieke gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij het uitgangspunt immers was dat het bestaan van de gemeenten aan de nationale staat vooraf ging.

4.2

Het combinatiemodel

De Raad is van mening dat het Nederlands bestuurlijk bestel staat voor een aantal belangrijke verworvenheden en acht het van belang deze – vooral ook in een Europese context – te behouden. Dit betekent dat versterking van het coördinatiemodel – en de daaraan gekoppelde nadruk op het decentralisatiebeginsel en de integraliteit van bestuur en uitvoering – van belang is. Hierboven is reeds geduid op het belang van gelijkschakeling van financiering en aansturing van de politie en brandweer. In deze paragraaf wordt dit nader uitgewerkt.

Met betrekking tot de organisatie van politie en brandweer kunnen drie mogelijkheden worden onderscheiden. De eerste mogelijkheid is bestuur en financiering laten zoals het is, met een regionaal politiebestedel en een regionale brandweer welke primair lokaal verankerd is. De financiering van politie en brandweer volgt een andere systematiek. De tweede mogelijkheid is de brandweer analoog aan de politie te organiseren, waarbij het beheer van de brandweer regionaal wordt georganiseerd en de financiering rechtstreeks naar de regio gaat. De derde mogelijkheid is de brandweer en politie lokaal te organiseren en te financieren waar het lokale taken betreft en eenduidig regionaal te organiseren waar het uniforme – vooral preparatoire en repressieve – taken betreft.

De eerste optie – **het huidige model** – schiet naar het oordeel van de Raad op belangrijke punten te kort. Het lijkt duidelijk dat zowel de regionale oriëntatie van de brandweer vergroot dient te worden waar het gaat om preparatie en repressie bij de rampenbestrijding, als ook dat de lokale oriëntatie van de politie versterkt dient te worden waar het gaat om de veilige leefomgeving.

De tweede optie – **het regionale model** – is aantrekkelijk vanuit het perspectief van de rampenbestrijding. Het model schiet echter te kort waar het gaat om de reguliere taken en om andere schakels van de rampenbestrijdingsketen, waar het lokale niveau centraal staat. Bovendien wordt het democratische te kort van het politiebestedel verbreed naar de brandweer, waardoor de lokale verantwoordelijkheid voor veiligheid wellicht formeel blijft bestaan maar praktisch vergaand wordt uitgehouden.

De derde optie – **het combinatie model** – komt tegemoet aan de hoge eisen die aan rampenbestrijding worden gesteld, terwijl lokale democratische verantwoordelijkheid wordt versterkt. Preparatie en repressie zijn overduidelijke bovengemeentelijke taken, voor bijvoorbeeld opsporing door de politie

geldt dit eveneens in hoge mate. Het rijk dient voor de onderwerpen die de gemeentelijke schaal te boven gaan de veiligheidsregio's rechtstreeks te financieren. Centrale aansturing van de regio vindt plaats door heldere normering, prestatieafspraken en goed georganiseerd toezicht. De democratische verantwoordelijkheid voor de regio is verantwoording jegens een niet-direct gekozen vertegenwoordigend orgaan (het regionaal college), maar dit is in het licht van een heldere centrale normstelling niet onoverkomelijk. Ten aanzien van lokaal integraal veiligheidsbeleid dienen de middelen van zowel de politie als brandweer te gaan naar de gemeenten.

Een belangrijk voordeel van een sterke lokale verankering is dat met betrekking tot de bovenlokale taken eenvoudiger voor een adequate schaal kan worden gekozen. Het is – zoals eerder gesteld – aannemelijk dat de politie-regio's uiteindelijk aan de kleine kant blijken te zijn. Indien de lokale verankering goed is geregeld, neemt de noodzaak in regionaal verband veel nadruk te leggen op gemeentelijke prioriteiten af. De nadelen van schaalvergroting worden hiermee voor een deel ondervangen. Bovendien neemt in het combinatie model het gewicht van de veiligheidsregio ten aanzien van specifieke taken toe, en dit komt op regionaal niveau de integraliteit en doorzettingsmacht ten goede. De regionale veiligheidsorganisatie, met daarin in ieder geval politie, brandweer en GHOR kan in hogere mate eigenstandig functioneren, terwijl dit niet leidt tot een democratisch te kort door heldere centrale richtlijnen en een duidelijke afbakening van de daaruit voortvloeiende taken.

Wanneer de drie hier beschreven submodellen opnieuw worden beoordeeld op de eerder geformuleerde criteria ontstaat het volgende beeld:

voor- en nadelen modellen	Regionaal	Huidig	Combinatie
Repressie en preparatie			
Congruentie alg. bestuur en uitvoering	–	–	+/-
Eenduidige bestuurlijke organisatie	+	–	+
Congruentie schaal uitvoering	+	–	+/-
Duidelijke verantwoordelijkheden	+	–	+
Doorzettingsmacht	+/-	–	+
Democratische controle	+	–	+
Bestuurlijke organisatie			
Democratische verantwoordelijkheid	–	–	+
Decentralisatiebeginsel	–	+/-	+
Integraliteit politiek bestuur	–	+/-	+
Integraliteit uitvoering	–	+	+
Afstand tot huidige vormgeving	+/-	+	+/-
Houdbaarheid risicosamenleving	–	+/-	+/-

De Raad plaatst de keuze voor lokale verankering aangaande veiligheid nadrukkelijk in een toekomstperspectief. De verwachting is dat de komende decennia de discussie over democratische verantwoordelijkheid en bestuurlijke stelsels niet zal verstommen. Verdergaande Europese integratie en de gevolgen van de risicosamenleving zullen blijven leiden tot discussies over de bestuurlijke structuur, met name daar waar het gaat om het in sommige opzichten diffuse regio- en/of middenbestuur. De veel gememoreerde combinatie van globalisering en lokalisering ('lokalisering') leidt niet tot een eenduidig toekomstbeeld. Hoewel er consensus is over het gegeven dat op dit moment de politiek in veel opzichten 'opnieuw wordt uitgevonden', is het erg moeilijk hier sturing aan te geven.

Vast staat wel dat een democratische rechtsstaat het niet kan stellen zonder basis politieke eenheid, die op niet te grote afstand van de burger staat. Het lijkt daarom ook met het oog op de toekomst van groot belang de lokale overheid ten aanzien van een kerntaak als veiligheid adequaat te equiperen.



5. Conclusies en aanbevelingen

De Raad spreekt zich in dit advies uit over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's en over de gewenste schaal van de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's beogen in de eerste plaats een oplossing te bieden voor de onvoldoende kwaliteit van preparatie, repressie en nazorg bij de rampenbestrijding.

De Raad gaat uit van de volgende probleemdefinitie.

- Als gevolg van de complexiteit van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bij de rampenbestrijding betrokken spelers, is de doeltreffendheid, doelmatigheid en democratische controle van de rampenbestrijding onvoldoende;
- Voornoemde complexiteit leidt tevens tot een onvoldoende kwaliteit en frequentie van oefenen en daardoor tot onvoldoende coördinatie, communicatie en nazorg bij de rampenbestrijding;
- Er is onduidelijkheid over de gewenste schaal van de veiligheidsregio, niet in de laatste plaats omdat ook de schaal van de politieregio – op dit moment de gekozen schaal voor de veiligheidsregio – op zichzelf ter discussie staat.

5.1 Uitgangspunten

De Raad heeft in het advies *Samen werken aan veiligheid* (1999) uiteengezet dat het grootste deel van de taken van de bij de rampenbestrijding betrokken uitvoeringsorganisaties lokaal bepaald is en dat het daarom niet voor de hand ligt te kiezen voor een volledig regionale bestuurlijke vormgeving.

De Raad is ten aanzien van de rampenbestrijding voorstander van behoud van de hechte relatie met de reguliere uitvoeringsorganisaties en is geen voorstander van een aparte uitvoeringsorganisatie voor de rampenbestrijding.

Het is naar de mening van de Raad duidelijk dat de organisatie van sommige aspecten van veiligheid en van de rampenbestrijding vragen om schaalvergroting, stevige samenwerking en een meer adequate bestuurlijke aanpak.³² Voor de Raad staat daarbij vast dat de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's vraagt om een integrale aanpak van politie, brandweer en GHOR regio's.³³ De Raad is van oordeel dat de brandweer voor de taak van rampenbestrijding te lokaal is georganiseerd. De brandweerorganisatie op regionaal niveau is in veel regio's nog nauwelijks ontwikkeld.

³² Zie deeladvies *Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's*.

³³ Idem.

De regionale inbedding van de brandweer ten aanzien van de rampenbestrijding zal moeten worden versterkt.

De Raad is daarenboven van oordeel dat de huidige complexiteit van de geneeskundige keten en vooral de complexe financieringsstructuren niet bevorderlijk werken ten aanzien van een verantwoorde veiligheidszorg. Hoewel te begrijpen vanuit historische veronderstellingen en de gegroeide verschillen tussen publieke en private verantwoordelijkheden is het zaak te komen tot een verdergaande integratie in de veiligheidszorg.

De organisatie en de financiering van de geneeskundige hulpverleningsdiensten zullen in ieder geval zodanig moeten zijn dat de veiligheidsregio voldoende doorzettingsmacht en middelen heeft om kwaliteit en frequentie van het oefenen te kunnen garanderen.

De Raad is aan de andere kant voorstander van een versterking van de rol van de lokale overheid bij veiligheid, niet in de laatste plaats omdat de veilige leefomgeving nu juist een urgent politiek onderwerp is. De Raad is van oordeel dat de veiligheidszorg die door de politie wordt vormgegeven een te regionaal karakter dreigt te krijgen. De lokale verantwoordelijkheid en de lokale wensen en eisen komen in het huidige politiebestedel te weinig aan bod. Daardoor worden zinvolle kansen op verbetering van de veiligheid in de gemeenten onvoldoende benut.

Het is noodzakelijk te komen tot een zekere mate van lokalisering van de politiezorg.

In het vervolg gaat de Raad in eerste instantie in op de bestuurlijke vormgeving van de veiligheidsregio's ten aanzien van gemeentegrensoverschrijdende taken. Vervolgens adviseert de Raad over het vergroten van de lokale oriëntatie van de politiezorg.

5.2

De veiligheidsregio

Ten aanzien van de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's is de Raad helder. De gemeenten van een regio vormen een regionaal veiligheidsbestuur. Ten aanzien van de precieze vormgeving van het bestuur wordt gekozen voor een wettelijk verplichte gemeenschappelijke regeling waarbij het minimum takenpakket en de deelnemende gemeenten bij wet worden vastgesteld.³⁴ Dit betekent dat er flexibiliteit is ten aanzien van de omvang en de samenstelling

³⁴ Let wel, ten aanzien van de brandweer gaat het veiligheidsbestuur dus over de wettelijk verplichte regionale taken en eventueel over andere taken die de gemeenten willen overhevelen naar de regio.

van het regionaal veiligheidsbestuur. Deze flexibiliteit heeft tevens betrekking op de stemverhoudingen binnen het bestuur.³⁵

De gemeenten vormen een regionaal veiligheidsbestuur op basis van een wettelijk verplichte gemeenschappelijke regeling waarbij het minimum takenpakket en de deelnemende gemeenten bij wet worden vastgesteld.

Feitelijk en formeel worden het Algemeen Bestuur van de Brandweerregio, het Algemeen Bestuur van de GHOR (tevens CPA-bestuur) en het Regionaal College van de politieregio³⁶ in elkaar gevlochten. Eén van de leden van het regionaal veiligheidsbestuur wordt aangewezen als veiligheidsvoorzitter.

Het regionaal veiligheidsbestuur vervangt het Algemeen Bestuur van de brandweerregio, het Algemeen Bestuur van de GHOR en het Regionaal College van de politieregio.

Het veiligheidsbestuur benoemt een veiligheidscollege waarin de veiligheidsvoorzitter, hoofdofficier van justitie, de korpschef, de regionale brandweercommandant, de regionaal geneeskundig functionaris en een coördinator van de gemeentelijke diensten zitting hebben. Dit veiligheidscollege kan beschikken over een regionaal veiligheidsbureau teneinde de beleidsmatige en operationele aspecten te organiseren. Het regionaal veiligheidsbureau exploiteert tevens de regionale meldkamer.

Het veiligheidsbestuur benoemt een veiligheidscollege waarin zitting hebben: de veiligheidsvoorzitter, hoofdofficier van justitie, de korpschef, de regionale brandweercommandant, de regionaal geneeskundig functionaris en een coördinator van de gemeentelijke diensten. Het veiligheidscollege beschikt over een regionaal veiligheidsbureau en exploiteert de regionale meldkamer.

De Raad is van oordeel dat de vraagstukken van rechtsorde een cruciaal onderdeel zijn van de veiligheidsproblematiek en meer specifiek ook ten aanzien van de rampenbestrijding. Dat betekent dat het Openbaar Ministerie meer dan op dit moment het geval is onderdeel moet uitmaken van de structuur waarin tot beslissingen over veiligheid gekomen kan worden. In de hierboven uiteengezette bestuurlijke inbedding krijgt ook deze kant van de veiligheidszorg voldoende aandacht.

De Raad kiest – gegeven de keuze voor verlengd lokaal bestuur – voor het zogenaamde combinatiemodel. Dit betekent dat ten aanzien van de lokale taken de financiering naar de gemeenten gaat, terwijl duidelijk bovengemeen-

³⁵ Ten aanzien van al deze punten is het dus aan de samenwerkende gemeenten hoe zij het bestuur concreet willen vormgeven.

³⁶ Dit impliceert een aanpassing van de politiewet.

telijke - vooral preparatoire en repressieve – taken regionaal worden georganiseerd en gefinancierd (met nadruk op heldere centrale normen en richtlijnen). Daarmee sluit de Raad aan bij eerdere advisering en in het bijzonder bij de lijn die gekozen is in het deeladvies over de veiligheidsregio's. De nadruk lag daarbij op de relatie met de bestuurlijke hoofdstructuur en het belang van democratische controle. In het combinatiemodel komt enerzijds de gemeente sterker op de voorgrond, terwijl ten aanzien van regionale taken de relatie met de bestuurlijke hoofdstructuur gestalte krijgt in wet- en regelgeving.

Voor het deel waarvoor de rijksoverheid het beleid wil bepalen waaraan elke in een regio verplicht samenwerkende gemeente, politie, GHOR en brandweer moet voldoen moet helder zijn wat er in de sfeer van preparatie, repressie en nazorg minimaal wordt verwacht. De huidige situatie, waarin sprake is van tal van richtlijnen en hand-outs die geen status hebben, maar wel gebruikt worden om prestaties af te meten als er iets mis is gegaan, is ongewenst. Met betrekking tot de verplichte onderdelen financiert het rijk de regio rechtstreeks. Dit betekent dan ook dat voor die middelen het beheer bij het veiligheidsbestuur ligt.

Voor zover het rijk wil bepalen waaraan elke regio dient te voldoen, dient dit vastgelegd te worden in wet- en regelgeving en rechtstreeks te worden gefinancierd

De centrale normen dienen in ieder geval betrekking te hebben op de kwaliteit en frequentie van de oefeningen, maar tevens op de minimale materiele voorzieningen noodzakelijk voor doeltreffende rampenbestrijding. Het gaat hierbij om bijzonder materieel, een adequate communicatiestructuur, en de organisatie van specifieke expertise met het oog op de rampenbestrijding, bijvoorbeeld ten aanzien van gevaarlijke stoffen. Daarnaast dienen de minimum vereisten ten aanzien van de nazorg te worden vastgelegd. Daar waar dit wettelijk is vastgelegd kan het veiligheidsbestuur uitspraken doen die bindend zijn voor de gemeenten en de betrokken uitvoeringsorganisaties.

Voor zover het wettelijk verplichte minimum vereisten betreft op het vlak van preparatie, repressie en nazorg kan het veiligheidsbestuur voor de gemeenten en betrokken uitvoeringsorganisaties bindende uitspraken doen.

Het ideaalbeeld van de Raad is dat lokale taken samen gaan met lokale bevoegdheden en middelen, en dat bovenlokale taken op eenzelfde wijze regionaal georganiseerd zijn in de veiligheidsregio. Dit betekent dat in ieder geval de volgende – inherent gemeentegrensoverschrijdende – zaken bij de veiligheidsregio worden belegd.

- Beleidsmatige en operationele verantwoordelijkheid ten aanzien van gemeentegrensoverschrijdende veiligheidsvraagstukken op het terrein van openbare orde en rechtsorde.³⁷

³⁷ Vergelijkbaar met de taak van het huidige Regionaal College van de politieregio.

- Beleidsmatige en operationele verantwoordelijkheid ten aanzien van de rampenbestrijding in de regio in het bijzonder ten aanzien van preparatie, repressie en nazorg.
- Aanspreekpunt voor het rijk voor generieke afspraken over bovenlokale veiligheidsvraagstukken.

De verplicht bij de regio belegde taken zijn inherent gemeentegrensoverschrijdend.

De rol van de provincie is niet afwezig in dit model. De provincie heeft naar het oordeel van de Raad geen beleidsmatige of operationele bevoegdheden ten aanzien van vraagstukken van veiligheidszorg. De Raad adviseert de provincie een stevige toezichthoudende bevoegdheid te geven opdat daarmee feitelijk en formeel de controle kan worden versterkt. Daarmee wordt dan ook – zij het indirect- een zekere democratische legitimatie gerealiseerd.

De provincie heeft een adequate toezichthoudende rol ten aanzien van de verplicht regionale taken.

Voor de niet verplichte regionale taken staat het de gemeenten vrij taken regionaal te beleggen. Hierbij kunnen verschillen optreden tussen de verschillende veiligheidsregio's.

De Raad benadrukt dat voorkomen moet worden dat de veiligheidsregio's aanleiding geven tot een omvangrijk bureaucratische apparaat. Het gaat bij de veiligheidsregio's juist om die bovenlokale taken waarbij doeltreffendheid, doelmatigheid en doorzettingsmacht cruciaal zijn. De Raad realiseert zich dat daarbij dat structuurverandering samen dient te gaan met verdergaande cultuurverandering. Ten aanzien van de daadwerkelijke organisatie kan in ieder geval de eis worden gesteld dat operationele samenwerking niet wordt bemoeilijkt door onnodige bureaucrativering.

De Raad wil zich tevens uitspreken over de schaal van de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's dienen in staat te zijn om zelfstandig alle benodigde expertise te realiseren. Dat vergt een zekere omvang van de veiligheidsregio. Het is in het licht van lopende ontwikkelingen verstandig de komende jaren de veiligheidsregio's vorm te geven op basis van de politieregio's.³⁸ De Raad beseft echter terdege dat in de daaropvolgende jaren samenvoeging van regio's vanwege omvang en schaal gewenst kan zijn.³⁹

³⁸ Hierbij wordt onder meer gedacht aan het proces van territoriale congruentie en de lopende afstemmingsprocessen brandweer en GHOR (en soms GGD).

³⁹ Gezien de sterke relatie met de bestuurlijke hoofdstructuur in het voorstel van de Raad, biedt de politieregio als basis voor de veiligheidsregio's het voordeel dat rekening wordt gehouden met gemeente-, provincie- en arrondissementsgrenzen.

Op de middellange termijn is de schaal van de politieregio leidend voor de schaal van de veiligheidsregio's.

5.3

Lokale veiligheidszorg

Daarnaast spreekt de Raad zich uit over de lokale taken en de financiering van brandweer en politie. Het combinatiemodel maakt het mogelijk zowel de beweging 'naar boven' te maken ten aanzien van de repressieve taken, als de beweging 'naar beneden' waar het gaat om een effectieve, efficiënte en democratisch verantwoorde vormgeving van lokale veiligheid.

De gemeenten hebben een expliciete verantwoordelijkheid ten aanzien van de volgende taken.

- Beleidsmatige en operationele verantwoordelijkheid voor vraagstukken van openbare orde.
- Beleidsmatige en operationele verantwoordelijkheid voor preventie en handhaving.
- Beleidsmatige en operationele verantwoordelijkheid voor de sociale veiligheid.
- Beleidsmatige en operationele verantwoordelijkheid voor de lokale brandweerzorg.
- De eigen wettelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde.

Het zal duidelijk zijn dat taken en bevoegdheden niet altijd helder van elkaar te scheiden zijn. De Raad acht het in dat geval cruciaal dat de veiligheidsregio's en de gemeenten in een veiligheidsconvenant vastleggen welke taken en bevoegdheden door welke organisatie worden uitgeoefend en welke inhoudelijke doelen zullen worden gerealiseerd. Alleen dan kan er sprake zijn van een geïntegreerde veiligheidszorg.

De veiligheidsregio en de gemeenten dienen veiligheidsplannen op te stellen, uit te voeren en te evalueren.

Met betrekking tot de verplichte onderdelen financiert het rijk de regio rechtstreeks. Dit betekent dan ook dat voor die middelen het beheer bij het veiligheidsbestuur ligt. Voor het overige staan de middelen ter beschikking van de gemeenten die dan ook over het beheer van de lokale brandweer gaan. Zoals hierboven aangegeven kan het veiligheidsbestuur bindende uitspraken doen voor zover het wettelijk vastgelegde eisen betreft. De precieze verdeling van middelen is afhankelijk van de precieze inhoud van de centrale richtlijnen en daarmee per definitie de uitkomst van een politieke discussie. Het uitgangspunt is dat de organisatie van financiering en uitvoering in overeenstemming is met de uit te oefenen taken: lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet.

Beleid en beheer ten aanzien van de niet verplicht regionaal georganiseerde taken van de brandweer is de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Ten aanzien van de politie is de huidige financiering een geheel andere. De vorming van de veiligheidsregio leidt ertoe dat de middelen van de politieregio worden toebedeeld aan de veiligheidsregio. De Raad adviseert een deel van het aan de veiligheidsregio's te betalen bedrag te oormerken als geld dat voor lokale veiligheidsactiviteiten dient te worden ingezet. Het rijk hanteert daarbij een objectief verdeelmodel teneinde de omvang van de bedragen per gemeente vast te stellen. De beslissing over de besteding van deze voor de gemeenten bestemde middelen ligt op lokaal niveau. Opnieuw is de omvang van de bedragen de uitkomst van een politieke discussie, waarbij verantwoord zal moeten hoeveel aandacht uitgaat naar de veilige leefomgeving. De afstemming met de regio vindt plaats middels de eerder genoemde veiligheidsplannen. Net als bij de brandweezorg staat het gemeenten vrij – indien wenselijk – middelen naar het niveau van de regio te brengen.

Het rijk ontwikkelt met betrekking tot de politiezorg een objectief verdeelmodel over gemeenten voor de middelen die beschikbaar zijn voor lokale veiligheidszorg.

Tot slot wil de Raad benadrukken dat hij hier een samenhangend voorstel doet ten aanzien van 'regionalisering' en 'lokalisering'. De Raad is van mening dat het aangaande de bestuurlijke organisatie van de rampenbestrijding en veiligheid tijd is principiële en samenhangende keuzen te maken.

Een regionaal veiligheidsbestuur zonder een sterkere lokale verankering van de veiligheidszorg dient te worden afgewezen.

Geraadpleegde literatuur⁴⁰

- Beck, Ulrich, *Risk Society. Towards a New Modernity*. Londen, 1992.
- Bruin, de e.a., *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven, (2e druk) 2002.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, *Niet langer niemandsland. Een empirisch onderzoek naar bestuurs- en organisatiemodellen voor de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) anno 2002*, 2002.
- Duivenboden, H.P.M. van, *Koppeling in uitvoering. Een verkennende studie naar de betekenis van het koppelen van persoonsgegevens door uitvoerende overheidsorganisaties voor de positie van de burger als cliënt van de overheid*. Delft, 1999.
- Elzinga, Prof.mr. D.J. en mr. J. Koopman, 'Geschakelde politieke verantwoordelijkheid in de organisatie van de Nederlandse politie' in: publicaties van de staatsrechtkring, nr.16, *Politie en rechtsstaat. Naar een herijking van de politiewet*. pp. 1-16, Deventer, 1998.
- Gebben, L.J., 'Openbaar Ministerie ook van belang bij veiligheidsregio.' *het Tijdschrift voor de Politie*, nr. 12, pp.19-20, 2002.
- Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, *GHOR visiedocument 2002-2006, na woorden nu daden*. 2002.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Aansprekend burgerschap*. Den Haag, 2000.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Krachten bundelen voor veiligheid: regionaal denken, lokaal doen*. Den Haag, 2002.
- Zouridis, Stavros, *Digitale disciplineren. Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*. Delft, 2000.

⁴⁰ Voor de overige literatuur wordt verwezen naar de binnenkort uit te brengen voorstudie van de Raad (verwacht april 2003) *Laag voor laag. Aspecten van regionalisering*.

Bijlage I

Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



De voorzitter en leden van de Raad voor het
openbaar bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
18 januari 2002

Ons kenmerk
EB2001/98519

Onderdeel
DGOOV/BRB/BIJZ

Inlichtingen
F. Gubbels
T (070) 426 6207
F (070) 426 6786

Uw kenmerk

Blad
1 van 6

Aantal bijlagen

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onderwerp
adviesaanvraag bestuurlijke inbedding
veiligheidsregio's

1. Inleiding

Naar aanleiding van de cafébrand in de nieuwjaarsnacht van 2001 in Volendam heeft op 16 juli 2001 de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal het kabinetstandpunt over de conclusies en aanbevelingen van de desbetreffende onderzoekscommissie aangeboden. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 575, nr. 5).

Het kabinet stelt hierin voor om uw Raad te verzoeken advies uit te brengen over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. Het parlement heeft hiermee ingestemd.

In lijn met het bovenstaande verzoeken wij u hierbij om advies uit te brengen over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's. Voorts verzoeken wij u te adviseren over de consequenties van de bestuurlijke inbedding voor de wijze van financiering van de regio's.

In december 1999 heeft uw Raad het advies "Samen werken aan veiligheid" uitgebracht. Hieraan lag de vraagstelling ten grondslag in hoeverre een vorm van integratie van de besturen van in ieder geval de brandweer en geneeskundige regio's en eventueel de politieregio's kan bijdragen aan versterking van de samenwerking, gegeven de ontwikkeling van territoriale congruentie. De adviesaanvraag in 1999 betrof de (verplichte) integratie van de regionale samenwerkingsverbanden in de zin van de Wet gemeenschappelijk regelingen met betrekking tot de brandweezorg en rampenbestrijding en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. De onderhavige adviesaanvraag reikt verder en geeft ook de ruimte voor het onderzoeken van een geheel andere bestuursvorm, zoals een eigenstandig bestuur met eigen bevoegdheden. Dit verzoek vloeit voort uit de inzichten naar aanleiding van de gebeurtenissen in Volendam en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer.

Datum
18 januari 2002

Ons kenmerk
EB2001/98519

Blad
2 van 6

Wij doelen daarbij met name op de bevindingen van de Commissie Alders die aangeven dat de voorbereiding op de rampenbestrijding binnen de geneeskundige keten wordt gehinderd door het gebrek aan bestuurlijke coördinatie, waardoor belangrijke schakels verschillend worden aangestuurd. Het kabinet acht met name de problemen van de geneeskundige hulpverlening een belangrijke aanleiding om de discussie over de bestuurlijke inbedding van de regio's te voeren.

Daar komt bij dat op 5 juni 2001 de Algemene Rekenkamer in het rapport "Voorbereiding rampenbestrijding" (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27795, nrs. 1-2), aanbevelingen heeft gedaan die betrekking hebben op de schaalgrootte van de veiligheidsregio's. Wij verzoeken u bij uw advies ook dit aspect mee te nemen.

De financiering van de veiligheidsregio's is thans een gedeelde verantwoordelijkheid van rijk en gemeenten. Het rijk verstrekt een specifieke uitkering aan regionale brandweeren en GHOR-regio's. De regionale politiekorpsen worden geheel gefinancierd door het rijk.

2. Reikwijdte van het advies

De adviesaanvraag inzake de bestuurlijke inbedding van veiligheidsregio's en de gevolgen voor de wijze van financiering van de regio's beperkt zich tot de GHOR en de brandweer. De bestuurlijke inbedding van de politie is op dit moment - vlak na de aanpassing van de Politiewet 1993 in 2000 - geen punt van discussie. Bij de voornemens ten aanzien van de versterking van de planmatige multidisciplinaire voorbereiding op de rampenbestrijding op regionaal niveau door middel van de beheersplannen en de versterking van de rol van de provincie, worden de grenzen bereikt van de mogelijkheden binnen de algemene bestuurlijke kaders, zoals neergelegd in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het gevolg is een complexe constructie teneinde de noodzakelijke samenwerking af te dwingen, terwijl het nog de vraag is of daarmee het uiteindelijke doel wordt bereikt. Immers, het bestuur van de regionale brandweer en het GHOR-bestuur zijn vormen van verlengd lokaal bestuur. De wijze waarop zij hun taken in regionaal verband regelen staat de samenwerkende gemeenten vrij. Daar waar gemeenten strikt vasthouden aan de eigen lokale bevoegdheden, ook ten aanzien van voorbereiding en daadwerkelijk optreden bij veiligheidsincidenten, kan dit een obstakel vormen voor de kwaliteit, kwantiteit en continuïteit van een efficiënte en effectieve rampenbestrijding. Dit ligt anders bij een bestuursvorm zoals die geldt voor de regionale politie.

In dit licht bezien kan een wijziging van het GHOR- en brandweerbestel op termijn gewenst of zelfs noodzakelijk zijn. Wij concluderen op basis van het rapport-Alders dat alleen door intensieve samenwerking tussen gemeenten, waarbij



Datum
18 januari 2002

Ons kenmerk
EB2001/98519

Blad
3 van 6

lokale bevoegdheden worden ingeperkt ten gunste van de regio, een goede voorbereiding op de rampenbestrijding mogelijk is. Het kabinet streeft een zo efficiënt en effectief mogelijke organisatie op het terrein van openbare orde en veiligheid na om de burger, zowel in preventieve als in repressieve zin, zo goed mogelijk te beschermen tegen (de gevolgen van) rampen, (zware) ongevallen en incidenten. Een voorwaarde daarvoor is een transparante, eenduidige bestuurlijke aanstring.

De rampenbestrijding ligt in het verlengde van de brandweezorg. Bij grotere branden in een gemeente wordt vaak een beroep gedaan op omliggende brandweerkorpsen. Het lijkt ook daarom voor de hand te liggen om de brandweezorg zowel bestuurlijk als operationeel (meer) op regionaal niveau te organiseren. Dit geldt in beginsel voor alle schakels van de veiligheidsketen. (In regionaal verband worden reeds afspraken gemaakt over de brandweezorg, zie artikel 3 Brandweerwet 1985). De brandweezorg is georganiseerd op gemeentelijk niveau; het betreft een gemeentelijke bevoegdheid. Op basis van het rapport-Alders kan worden geconcludeerd dat schaalvergroting voor de (gemeentelijk georganiseerde) brandweezorg gewenst is. Dit geldt vooral voor kleine en middelgrote gemeenten. Wij verzoeken u dan ook de bestuurlijke organisatie van de brandweezorg in uw advies te betrekken.

3. Aandachtspunten

Wij verzoeken u in het advies ten aanzien van de rampenbestrijding en de brandweezorg met name in te gaan op de volgende aandachtspunten:

- Moet de regionalisering alleen operationele taken of ook bestuurlijke verantwoordelijkheden betreffen?
- Welke bestuurlijke vorm waarborgt het best dat de onderscheiden schakels van de geneeskundige hulpverleningsdiensten goed op elkaar aansluiten ten behoeve van de GHOR?
- Hoe zou de brandweezorg bestuurlijk georganiseerd moeten worden en hoe verhoudt zich dit tot de voorbereiding op de rampenbestrijding door de brandweer en de GHOR?
- Aandachtspunt is het gegeven dat (het merendeel van) de gezondheidszorg is ingedeeld in gebieden op basis van de Wet ziekenhuisvoorzieningen.
- Dient het regionaal organiseren van brandweezorg ook het verplaatsen van bevoegdheden van gemeente naar regio en dus een inperking van de huidige gemeentelijke taak te impliceren?
- Welke consequenties heeft regionalisering voor de beleidsmatige taken, preventie, toezicht op en handhaving van de brandveiligheid?
- Is een scheiding tussen beheer en gezag - vgl. de politie - mogelijk en wenselijk?



Datum
18 januari 2002

Ons kenmerk
EB2001/98519

Blad
4 van 6

- Wat zijn de consequenties van de bestuurlijke inbedding voor de organisatie (colokatie) van de meldkamers en het geïntegreerd meldkamersysteem GMS en het C2000-project?
- Wat zijn de gevolgen voor de rol van de provinciale overheid?
- Wat zijn de gevolgen voor de rol van de rijksoverheid (BZK), naast die ten aanzien van de financiering van regio's en taken?

Zowel bij de GHOR als bij de brandweer is met het proces van territoriale congruentie gekozen voor de schaalgrootte van de politieregio. Op enkele knelpunten na (onder andere Haarlemmermeer) is dit proces in gang gezet.

Wij willen bereiken dat de resultaten van het proces van territoriale congruentie door uw advies niet worden doorkruist, maar worden benut als opmaat voor een verdergaande bestuurlijke regionale inbedding. Punt van aandacht is dat de wijzigingen in de schaalgrootte van de politieregio's ook gevolgen zullen hebben voor het bestaande justitiële bestel en dat het een niet los gezien kan worden van het ander.

Een thema dat momenteel speelt bij de politie is hoe de samenwerking tussen regio's verbeterd kan worden. Voor de langere termijn doet zich bij de politie de vraag naar de meest wenselijke schaalgrootte voor. Dit met inachtneming van het bestaande bestuurlijke politiebestedel.

4. De adviesaanvraag

Teneinde de keuzemogelijkheden goed zichtbaar te maken willen wij u vragen uw advies in twee delen te presenteren:

Deel I.

- Een schets van de ideale situatie voor de organisatie(schaal) en de bestuurlijke inbedding van de GHOR-regio en de regionale brandweer, met inbegrip van de consequenties van de bestuurlijke inbedding voor de wijze van financiering van deze regio's. Denk daarbij niet alleen aan de financiering ten laste van het Rijk, maar ook aan de financiering ten laste van lagere overheden of, in het geval van de GHOR, de ziektekostenverzekeraars. Voor de brandweer wordt hierbij niet alleen gekeken naar haar taken in het kader van de rampenbestrijding, maar ook naar die in het kader van de brandweezorg. Voor deze ideale situatie hoeven bestaande (bestuurlijke) grenzen niet leidend te zijn, maar ze vormen vanzelfsprekend wel een factor van betekenis. In de schets wordt in ieder geval aandacht besteed aan de hiervoor gestelde vragen. Voorts zijn de volgende elementen van belang: effectieve en efficiënte zorg door brandweer en GHOR (afzonderlijk en ten behoeve van de voorbereiding op de rampenbestrijding), efficiënte inzet van personeel en middelen, snelheid van optreden, toezicht op de voorbereiding op rampen en ongevallen, lokaal gezag, democratische controle en bestuurlijke hoofdstructuur.



Datum
18 januari 2002

Ons kenmerk
EB2001/98519

Blad
5 van 6

- Een vergelijking van dit ideaalbeeld met de huidige praktijk, gegeven de bestuurlijke hoofdstructuur (gemeente, provincie, Rijk), het proces van territoriale congruentie, versterking van het toezicht door de provincie, de ontwikkeling van beheersplannen, de organisatie van de politie, de wens om de politieke betrokkenheid (gemeenteraad) te versterken, het ontwikkelen van het lokale integrale veiligheidsbeleid en andere relevante ontwikkelingen ten aanzien van bijvoorbeeld de bestuurlijke vormgeving van Nederland en samenwerking tussen gemeenten (Wgr). In dit traject richting ideaalbeeld horen ons inziens ook de overgangsbepalingen van de oude naar de nieuwe situatie. Wij verzoeken u hierbij de wetsvoorstellen te betrekken die op grond van het kabinetsvoorstel vuurwerkramp, waaronder die over toezicht, worden voorbereid.
- De uitwerking van een aantal (bijvoorbeeld vijf) modellen voor de toekomstige organisatie en het bestuur van de veiligheidsregio's, die over een beperkt aantal jaren gerealiseerd moet kunnen worden, met inbegrip van de consequenties van de bestuurlijke inbedding voor de wijze van financiering van de regio's

Deel II

- Een schets van de meest gewenste omvang van de politieregio's. Onderzocht zou moeten worden wat de meest gewenste omvang van de politieregio's is, gelet op het bestaande bestuurlijke politiebestedel, het bestaande bestuurlijke bestel en het bestaande justitiële bestel, rekening houdende met de taken van de politie en de schaalvoordelen die zowel op operationeel als op beheersmatig vlak zijn te behalen.

Uw advies kan verregaande consequenties hebben voor gemeenten, provincies, regio's en Rijk. Om voldoende draagvlak te krijgen voor veranderingen zal mede op basis van de door u aangegeven modellen de komende jaren een gestructureerde discussie worden gevoerd. Het opstellen van meerdere modellen schept ruimte voor discussie binnen het openbaar bestuur en met het parlement.

Op basis van mondeling overleg met uw voorzitter is aan de Eerste en Tweede Kamer medegedeeld dat u uw advies in 2003 kunt uitbrengen. Echter, het parlement heeft erop aangedrongen het proces te versnellen. Bij de totstandkoming van het kabinetsbeleid op dit punt is een zorgvuldige voorbereiding en voldoende draagvlak van essentieel belang. Als besloten wordt om een nieuw bestel in te voeren of het bestaande bestel te wijzigen, dan is daarvoor ook wetswijziging nodig. In dit licht bezien is het eerder beschikbaar komen van uw advies bijzonder gewenst. Ook de Minister-President heeft tijdens de algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer geconcludeerd dat het advies van uw Raad op redelijk korte termijn beschikbaar moet komen. Wij verzoeken u daarom vóór eind mei 2002 advies uit te brengen, dan wel tussentijds op hoofdlijnen te adviseren.



Datum
18 januari 2002

Ons kenmerk
EB2001/98519

Blad
6 van 6

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



K.G. de Vries

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES,



G.M. de Vries



Bijlage II

Advies Rob d.d. 19 april 2002

Rob
Raad voor het openbaar bestuur

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 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 *Vuurwerkkramp 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 brandweeregio'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 gedecentreerd 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 uitgehouden 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:

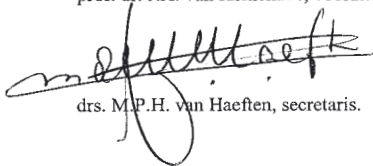
- de organisatie van de veiligheid en de rampenbestrijding vragen om schaalvergroting, stevige samenwerking en een meer adequate bestuurlijke aanpak.
- de problematiek is zo urgent dat in ieder geval moet worden doorgewerkt aan die oplossingen van knelpunten die binnen de huidige bestuurlijke nog mogelijk 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 Haefen, secretaris.

RO

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel II
- Presteren door leren, oktober 2002
Benchmarken in het binnenlands bestuur
- Het openbaar bestuur in de Grondwet, mei 2002
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel I
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar april 2002
lokale verantwoordelijkheid
- Bestuurlijke inbedding veiligheid regio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek maart 2002
en samenleving
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten december 2001
van integraal waterbeleid
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001
- 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 van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- 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

- Verslag congres, Na Paars: Een nieuwe sturingslogica? november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 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**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- de heer **prof. dr. W.B.H.J. van de Donk**,
hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde aan de
Universiteit van Tilburg;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- 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;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,
hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht
aan de Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior adviseur bij Deloitte & Touche;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**,
(geen Raadslid).