

De Vaste commissie voor Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties uit de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum
17 december 2007

Uw kenmerk

Ons kenmerk
Rob 2007-0000528533

Inlichtingen bij
drs. M.M.S. Mekel

Doorkiesnummer
070 - 426 7217

Bijlagen
2

Onderwerp
Advies Wetsvoorstel veiligheidsregio's

Geachte leden van de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,

De Raad voor het openbaar bestuur heeft het initiatief genomen om te reageren op het Wetsvoorstel veiligheidsregio's. De Raad heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. De Raad acht het, vanuit deze verantwoordelijkheid, van belang om terug te blikken op eerdere aanbevelingen van de Raad over dit onderwerp en in het licht hiervan het wetsvoorstel te voorzien van commentaar. De Raad ziet aanleiding om advies uit te brengen over het wetsvoorstel.

Samenvatting

De Raad vindt het ambitieniveau van het Wetsvoorstel veiligheidsregio's bescheiden.

Een aantal taken wordt geregionaliseerd, maar de gewenste lokalisering van politiezorg blijft uit. De Raad waarschuwt ervoor dat daarmee geïntegreerde veiligheidszorg door gemeente, brandweer, GHOR én politie niet dichterbij wordt gebracht.

Hoewel het Wetsvoorstel veiligheidsregio's stelt dat er sprake is van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke

regelingen, is bij de uitwerking feitelijk sprake van een zelfstandig functioneel bestuursorgaan.

De Raad vindt dat er een duidelijke keuze gemaakt moet worden. Is de veiligheidsregio een vorm van functioneel bestuur of wordt er daadwerkelijk invulling gegeven aan de verankering van veiligheidszorg in het lokale bestuur?

Ook met het beperkte ambitieniveau en zonder de fundamentele keuze voor functioneel of (verlengd) lokaal bestuur vindt de Raad dat het huidige wetsvoorstel op een aantal punten moet worden bijgesteld.

Het vraagstuk van de gewenste doorzettingsmacht wordt niet goed door het wetsvoorstel beantwoord. De Raad stelt voor om bij bovenlokale incidenten de bevoegdheidsverdeling aan te houden zoals die was geregeld in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Wat betreft bestuurlijk toezicht ziet de Raad een rol voor de commissaris van de Koningin weggelegd.

De Raad adviseert ten slotte om de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling bij bovenregionale, nationale en internationale rampenbestrijding en crisisbeheersing, en de daarbij passende organisatiestructuur voor opschaling, wettelijk te regelen. De Raad heeft zich voorgenomen over dit onderwerp in 2008 uitgebreider te adviseren.

1.

Inleiding

Op 30 juli 2007 is het Wetsvoorstel veiligheidsregio's ter behandeling aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Over dit onderwerp heeft de Raad voor het openbaar bestuur in het verleden verschillende keren geadviseerd.¹ De samenvattingen van deze adviezen zijn als bijlagen aan dit advies toegevoegd.

De instelling van veiligheidsregio's is een lange weg gegaan. Met het wetsvoorstel is een belangrijke mijlpaal bereikt in de totstandkoming van veiligheidsregio's. De Raad² ziet dan ook aanleiding terug te kijken op eerdere adviezen over dit onderwerp (paragraaf 2) en in het licht hiervan het wetsvoorstel te voorzien van commentaar (paragraaf 3). In paragraaf 4

¹ In december 1999 bracht de Raad voor het openbaar bestuur het advies 'Samen werken aan veiligheid' uit, gevolgd door de adviezen 'Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's' (april 2002) en 'Veiligheid op niveau' (februari 2003). Samen met de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg werd in juli 2004 het advies 'De GHORdiaanse knoop doorgehakt' uitgebracht. Over aanverwante onderwerpen adviseerde de Raad in december 2005 ('Tussen oorlog en vrede') en maart 2006 ('De burgemeester van de provincie').

² Dit advies is voorbereid door een werkgroep die als volgt was samengesteld: prof. mr. dr. E.R. Muller (Raadslid), mr. M.A.P. van Haersma Buma (waarnemend Raadslid), mr. D. Bijl (gast Raadslid), dr. C.J.M. Breed (secretaris) en drs. M.M.S. Mekel (adviseur).

adviseert de Raad het huidige wetsvoorstel op een aantal punten bij te stellen.

Een afschrift van dit advies is vandaag gezonden aan de minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

2.

Terugblik op eerdere adviezen

In deze paragraaf blikt de Raad terug op eerdere adviezen over de veiligheidsregio.

Geen functioneel bestuur³

Er is een onmiskenbare tendens naar het kiezen van vormen van functioneel bestuur. Maar een keus voor functioneel bestuur is alleen verantwoord als territoriaal bestuur niet kan en 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. De Raad wijst de vorming van functioneel bestuur ten aanzien van veiligheid dan ook af.

Geen volledige regionalisatie⁴

De veiligheidsregio's beogen in de eerste plaats een oplossing te bieden voor de onvoldoende kwaliteit van preparatie, repressie en nazorg bij de rampenbestrijding. Het grootste deel van de taken van de bij de rampenbestrijding betrokken uitvoeringsorganisaties is lokaal bepaald. Het ligt daarom niet voor de hand te kiezen voor een *volledig* regionale bestuurlijke vormgeving. De Raad is ook geen voorstander van een aparte uitvoeringsorganisatie voor de rampenbestrijding.

Lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet⁵

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.

Gemeenten hebben een expliciete verantwoordelijkheid ten aanzien van lokale veiligheidszorg waar het gaat om beleidsmatige en operationele verantwoordelijkheid voor vraagstukken van openbare orde, preventie en handhaving, sociale veiligheid en lokale brandweezorg. Daarnaast heeft de burgemeester zijn eigen wettelijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde. Zaken die inherent gemeentegrensoverschrijdende zijn, zoals beleidsmatige en operationele verantwoordelijkheid ten aanzien van

³ Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's, Raad voor het openbaar bestuur, 2002, p. 4.

⁴ Veiligheid op niveau, Raad voor het openbaar bestuur, 2003, p. 43.

⁵ Idem, p. 46 e.v.

de rampenbestrijding in de regio – in het bijzonder ten aanzien van preparatie, repressie en nazorg –, moeten bij de veiligheidsregio worden belegd.

Voor de niet verplichte regionale taken staat het de gemeenten vrij taken regionaal te beleggen.

Bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur⁶

Ten aanzien van de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's staat de Raad het volgende model voor ogen. 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.

De Raad vindt – gegeven de keuze voor verlengd lokaal bestuur – dat ten aanzien van de lokale taken de financiering naar de gemeenten gaat, terwijl duidelijk bovengemeentelijke, vooral preparatoire en repressieve taken, regionaal worden georganiseerd en gefinancierd. 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.

Wat betreft de schaal van de veiligheidsregio is op de middellange termijn de schaal van de politieregio leidend.

Geïntegreerde veiligheidszorg

Voor de Raad staat het vast dat de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's vraagt om een integrale aanpak van brandweer, GHOR en politie.⁷

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. De regionale inbedding van de brandweer ten aanzien van de rampenbestrijding zal dan ook moeten worden versterkt.⁸

De organisatie en de financiering van de geneeskundige hulpverleningsdiensten moeten in ieder geval zodanig zijn dat de veiligheidsregio voldoende doorzettingsmacht en middelen heeft om kwaliteit en frequentie van het oefenen te kunnen garanderen. De bevoegdheden van de Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF) dienen wettelijk te worden vastgelegd.⁹

De Raad is verder van oordeel dat de veiligheidszorg die door de politie wordt vormgegeven een te regionaal karakter heeft. De lokale verantwoordelijkheid en de lokale wensen en eisen komen in het huidige

⁶ Veiligheid op niveau, Raad voor het openbaar bestuur, 2003, p. 44 e.v.

⁷ Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's, Raad voor het openbaar bestuur, 2001, p. 4.

⁸ Veiligheid op niveau, Raad voor het openbaar bestuur, 2003, p. 43-44

⁹ De GHORdiaanse knoop doorgehakt, Raad voor de Volksgezondheid en Zorg en Raad voor het openbaar bestuur, 2004, p. 11.

politiebestel te weinig aan bod. Daardoor worden zinvolle kansen op verbetering van de veiligheid in de gemeenten onvoldoende benut. Het is dan ook noodzakelijk te komen tot een zekere mate van lokalisering van de politiezorg.¹⁰

De Raad vindt dat de veiligheidsregio's en de gemeenten in een veiligheidsconvenant moeten 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.¹¹

*Geen bureaucrativering*¹²

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.

Rol van de provincie

De rol van de provincie mag niet afwezig zijn. Het past in het streven naar versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur de provincie een zwaardere rol toe te kennen in het kader van coördinatie en toezicht.¹³

De provincie heeft naar het oordeel van de Raad geen beleidsmatige of operationele bevoegdheden ten aanzien van vraagstukken van veiligheidszorg. Wel moet de provincie volgens de Raad een stevige toezichthoudende bevoegdheid hebben over het niveau van geoefendheid en over de kwaliteit van de rampenbestrijdingsplannen opdat daarmee feitelijk en formeel de controle kan worden versterkt. Daarmee wordt dan ook – zij het indirect – een zekere democratische legitimatie gerealiseerd.¹⁴

3.

Reactie van de Raad op het Wetsvoorstel veiligheidsregio's

In het licht van de uitgebrachte adviezen geeft de Raad in deze paragraaf zijn reactie op het wetsvoorstel.

3.1

Bescheiden ambitieniveau

Het Wetsvoorstel veiligheidsregio's regelt de organisatie van de brandweezorg en geneeskundige hulpverlening op bovenlokaal niveau. Maar er komt geen wettelijke verplichting voor lokale brandweerkorpsen

¹⁰ Veiligheid op niveau, Raad voor het openbaar bestuur, 2003, p. 44.

¹¹ Idem, p. 48.

¹² Idem, p. 47.

¹³ Samen werken aan veiligheid, Raad voor het openbaar bestuur, 1999, p. 3.

¹⁴ Veiligheid op niveau, Raad voor het openbaar bestuur, 2003, p. 47.

om zich voor de taak van rampenbestrijding te regionaliseren.¹⁵ Bezien in het licht van de doelstelling van de minister van BZK om de rampenbestrijding en crisisbeheersing binnen twee jaar op orde te hebben is dit een tekortkoming in het wetsvoorstel. Nu moet het beoogde doel worden bereikt via omwegen als kwaliteits-amvb's en convenanten met de veiligheidsregio's.

Ook is de koppeling van de Wet veiligheidsregio's met de herziening van de Politiewet 1993 losgelaten.¹⁶ Dat verkleint de kans om de gewenste lokalisering van politiezorg te realiseren. De Raad waarschuwt ervoor dat daarmee geïntegreerde veiligheidszorg door gemeente, brandweer, GHOR én politie niet dichterbij wordt gebracht.

De ambitie is verlaten om de veiligheidsregio's in de toekomst uit te laten groeien tot "hét platform voor lokaal bestuur om het veiligheidsbeleid in de regio in de volle breedte te bezien en om samenhang te brengen in het regionaal veiligheidsbeleid, van fysieke tot sociale veiligheid".¹⁷ Dat is tekenend voor het bescheiden ambitieniveau van het huidige wetsvoorstel.

De Raad vindt het ambitieniveau van het Wetsvoorstel veiligheidsregio's bescheiden.

3.2

Bestuurlijke inbedding

In het wetsvoorstel is bepaald dat de veiligheidsregio verlengd lokaal bestuur is. De veiligheidsregio is een openbaar lichaam ingevolge de Wet gemeenschappelijke regelingen. De wet stelt de omvang van de regio vast (gelijk aan de politieregio) en verplicht de gemeenten tot deelname aan de veiligheidsregio. Het bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten binnen de veiligheidsregio. Deze bestuurlijke inbedding is in lijn met eerdere adviezen van de Raad.

Maar in de feitelijke uitwerking van het wetsvoorstel is er sprake van een versterking van de sturingsmogelijkheden van het Rijk en van verstrekkende, verplichte overdracht van gemeentelijke taken aan de veiligheidsregio. Voor de gemeente resteert op het terrein van de veiligheidszorg nog slechts een beperkte zelfstandige taak. De invloed van individuele gemeenten binnen de veiligheidsregio is niet wezenlijk anders dan thans bij de regionale politie. De Raad volgt dan ook het standpunt van de Raad voor de financiële verhoudingen dat hoewel het wetsvoorstel op de veiligheidsregio stelt dat er sprake is van verlengd lokaal bestuur op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, bij de uitwerking

¹⁵ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Concept Memorie van toelichting, p. 5.

feitelijk sprake is van een zelfstandig functioneel bestuursorgaan.¹⁸ De beide Raden staan hierin niet alleen. Ook de Raad van State vindt in zijn advies van 9 maart 2007 de aanduiding van verlengd lokaal bestuur kunstmatig nu het gaat om een door het Rijk bij wet opgelegde structuur met door de wet voorziene taken en bevoegdheden.¹⁹

De Raad voor het openbaar bestuur vindt dat er een duidelijke keuze gemaakt moet worden. Is de veiligheidsregio een vorm van functioneel bestuur of wordt er daadwerkelijk invulling gegeven aan de verankering van veiligheidszorg in het lokale bestuur? Niet kiezen werkt onduidelijk in de hand: wie is nu écht waarvoor verantwoordelijk? Bepaalt (en betaalt) het Rijk of is veiligheidszorg een aangelegenheid van het lokaal bestuur?

Het wetsvoorstel beperkt de rol van de gemeente en vergroot de invloed van het Rijk op de veiligheidsregio. Deze ontwikkeling moet ook consequenties hebben voor de bekostiging van de veiligheidsregio's. De Raad volgt hierin het standpunt van de Raad voor de financiële verhoudingen.²⁰

In deze opzet van het wetsvoorstel is feitelijk sprake van een zelfstandig functioneel bestuursorgaan. De veiligheidsregio's moeten dan ook rechtstreeks door het Rijk worden bekostigd.

3.3

Toekomst van de veiligheidsregio's

De Raad vraagt zich verder af wat de ontwikkeling is van veiligheidsregio's op lange termijn. Is het de bedoeling dat alle vormen van veiligheid zoals terrorisme, criminaliteitsbestrijding, openbare ordeverstoringen of sociale preventie onder de veiligheidsregio komen te vallen, of blijft het alleen bij crisismanagement en hulpverlening bij rampen? In het eerste geval moet de organisatie van veiligheid en veiligheidsbeleid en de positie van veiligheidsregio's breder en integraler worden gezien. In het tweede geval kan beter gesproken worden van crisis- en hulpverleningsregio's die functioneel worden bestuurd.

De Raad is van mening dat invoering van de Wet veiligheidsregio's niet het sluitstuk is van de organisatie van veiligheid en veiligheidsbeleid. Want veiligheid is meer dan regionale hulpverlening bij branden, rampen of crises. Het spectrum loopt van terrorismebestrijding tot sociale

¹⁸ Advies bekostigingswijze veiligheidsregio's, Raad voor de financiële verhoudingen, 31 oktober 2006.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 117, nr. 4.

²⁰ Advies bekostigingswijze veiligheidsregio's, Raad voor de financiële verhoudingen, 31 oktober 2006.

preventie - het voorkomen dat individuen, buurten en groepen (verder) 'afgliden'.²¹ Het gaat niet alleen om het goed functioneren van brandweer, GHOR en politie, maar ook om sociale en fysieke aspecten van veiligheid in de publieke ruimte en bij de mensen thuis. Wat betekent dit voor de keuze voor de bestuurlijke organisatie van veiligheid? Welke afwegingen dienen er te worden gemaakt ten aanzien van veiligheidregio's in deze bredere context?

4.

Bijstelling nodig

Ook met het beperkte ambitieniveau en zonder de fundamentele keuze voor functioneel of (verlengd) lokaal bestuur vindt de Raad dat het huidige wetsvoorstel op een aantal punten moet worden bijgesteld. De Raad ziet hierin aanleiding om hieronder advies uit te brengen over het wetsvoorstel.

Het belang van rampenbestrijding en crisisbeheersing brengt met zich dat begrippen, structuren en bevoegdheden met elkaar samenhangen en op elkaar zijn afgestemd en dat de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling wettelijk wordt geregeld.

a. Begrippen

Een aantal begrippen is niet goed in het wetsvoorstel geregeld. Het is niet precies duidelijk wanneer er sprake is van een bovenlokale ramp of crisis. Het wetsvoorstel geeft ook nergens invulling aan de begrippen bovenregionale, nationale en internationale rampen en crises. Deze tekortkoming dient volgens de Raad te worden aangevuld, te meer daar het ontstaan of aanwezig zijn van rampen of crises van die orde, van grote invloed is op de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.

De Raad adviseert de begrippen bovenlokale, bovenregionale, nationale en internationale rampen en crises (nader) te definiëren.

b. Doorzettingsmacht

Het vraagstuk van de gewenste doorzettingsmacht wordt niet goed door wetsvoorstel beantwoord. In geval van (vrees voor) een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, oefent de voorzitter van de veiligheidsregio als superburgemeester het opperbevel uit namens andere burgemeesters, een staatsrechtelijk novum. Het is echter heel goed denkbaar dat deze superburgemeester bij een beslissing in een crisissituatie door conflicterende gemeentelijke belangen voor onmogelijke afwegingen

²¹ Advies sociale preventie: bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid, Raad voor het openbaar bestuur, 21 november 2006.

komt te staan. Dat zet de bestuurlijke verhoudingen binnen de veiligheidsregio onder druk.

Het wetsvoorstel voorziet in een ingewikkelde regeling voor het afleggen van verantwoording over het optreden bij een bovenlokale ramp of crisis. Over een beslissing van de voorzitter van de veiligheidsregio waartegen de burgemeester van een getroffen gemeente bezwaar heeft gemaakt, wordt door de voorzitter van de veiligheidsregio verantwoording afgelegd in de raad van die getroffen gemeente. Maar die gemeenteraad heeft niet het instrumentarium om zijn rol als controleur te kunnen uitoefenen. Het is met name dit tekort aan democratische legitimiteit waartegen de Raad bezwaar maakt.

De Raad stelt voor om bij bovenlokale incidenten de bevoegdheidsverdeling aan te houden zoals die was geregeld in het oorspronkelijke wetsvoorstel. De burgemeester houdt dan het opperbevel. Voor zijn optreden is hij verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. De verantwoordelijkheid van de burgemeester gaat niet over op de voorzitter van de veiligheidsregio. De voorzitter van de veiligheidsregio is wel degene die bepaalt wanneer opschaling bestuurlijk en operationeel nodig is. Hij is ook voorzitter van het Regionaal Beleidsteam (RBT) dat in de responsfase is belast met de bestuurlijke coördinatie. Bij gebrek aan overeenstemming, te weinig voortgang of andere problemen kan de commissaris van de Koningin van zijn wettelijk te regelen aanwijzingsbevoegdheid gebruik maken.

Met deze bepalingen is de structuur in de responsfase helder en ten opzichte van de oude situatie eenvoudiger. Het zijn immers steeds dezelfde functionarissen die in alle fasen leiding geven en in de responsfase de operationele diensten aansturen. De positie van de voorzitter van het RBT wordt zo sterk mogelijk gemaakt zonder dat wordt getornd aan de aanwijzingsbevoegdheid van de commissaris van de Koningin. De voorgestelde regeling is ook in lijn met de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Cornielje c.s.²²

c. Toezicht

Het wetsvoorstel voorziet in specifiek toezicht op de uitvoering door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). Het toezicht van de provincie op de planvorming verdwijnt. Het is de bedoeling dat er meer nadruk wordt gelegd op de uitvoering dan op het maken van plannen. De Raad verbaast zich erover dat de argumenten voor verscherpt provinciaal toezicht op de planvorming, die recent nog golden bij de

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 517 en 29 668, nr. 9.

invoering van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding, nu niet meer van toepassing zijn.

Het wetsvoorstel geeft de minister de mogelijkheid om het bestuur van de veiligheidsregio een aanwijzing te geven indien de taakuitvoering in die veiligheidsregio tekortschiet. De Raad vindt het beter om deze taak bij de commissaris van de Koningin te leggen.

Wat betreft het toezicht stelt de Raad voor een betere mix te vinden van specifiek (rijks)toezicht door de IOOV en bestuurlijk toezicht door de commissaris van de Koningin.

d. Bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling bij bovenregionale, nationale en internationale rampenbestrijding en crisisbeheersing

Het vraagstuk van bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft enerzijds betrekking op verticale relaties in de veiligheidskolom die sterk samenhangen met opschaling als leidend principe bij de operationele kant van rampenbestrijding. Uit onderzoek naar een groot aantal incidenten blijkt dat opschaling het meest kritieke proces is bij de bestrijding van acute rampen. Het vormt daarmee de achilleshiel van het systeem van de rampenbestrijding.²³

Anderzijds gaat het bij crisisbeheersing om horizontale verhoudingen, bijvoorbeeld tussen departementen. Er bestaat onduidelijkheid over wie precies het bevoegd gezag is om te bepalen dat iets een crisis is en de daartoe vereiste structuren kan activeren. Het ontbreekt aan bevoegdheden om activering van de crisisstructuren af te dwingen.²⁴

Ook de Raad van State signaleert in zijn advies van 9 maart 2007 het probleem van bevoegdheidsafstemming in het geval van een crisis.²⁵ De Raad van State adviseert in de toelichting een overzicht op te nemen van de verschillende wettelijke grondslagen voor crisisoptreden door de onderscheiden vakministers.

Rampenbestrijding en crisisbeheersing zijn gebaat bij heldere bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling. Het moet duidelijk zijn wie onder welke omstandigheden bepaalde bevoegdheden uitoefent. Wie heeft wanneer de leiding en is bevoegd gezag? Wie heeft op welk niveau welk mandaat?

De huidige situatie van bestuurlijke leiding bij rampenbestrijding is beschreven in het Handboek rampenbestrijding.²⁶ Daarin staat ook de

²³ Handboek rampenbestrijding, B1 p.1, juni 2003.

²⁴ Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007, p. 24, juni 2004.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 117, nr. 4.

²⁶ Handboek rampenbestrijding, B1 p. 4-15, juni 2003.

organisatiestructuur voor opschaling beschreven, de Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP).

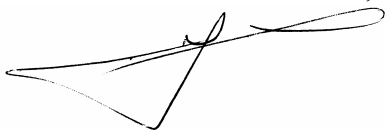
De huidige situatie van bestuurlijke leiding bij crisisbeheersing staat beschreven in het Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007.²⁷

De Raad adviseert om de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling bij bovenregionale, nationale en internationale rampenbestrijding en crisisbeheersing, en de daarbij passende organisatiestructuur voor opschaling, wettelijk te regelen.

De Raad heeft zich voorgenomen over dit onderwerp in 2008 uitgebreider te adviseren.²⁸

De Raad voor het openbaar bestuur,

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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris



²⁷ Beleidsplan crisisbeheersing 2004-2007, p. 25-26.

²⁸ Werkprogramma 2008 van de Raad voor het openbaar bestuur.

Bijlage I

Samen werken aan veiligheid. De bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's (december 1999)

Samenvatting

De rampenbestrijding vergt meer bestuurlijke en financiële aandacht. Voor een gewenste kwaliteitsverbetering worden meer geldmiddelen ter beschikking gesteld. Met het oog op een betere samenwerking wordt in ieder geval territoriale congruentie van de grenzen van de verschillende samenwerkingsverbanden wenselijk geacht. Of dit ook dient te worden gevolgd door een wijziging van de bestuurlijke organisatie is de vraag die door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Raad voor het openbaar bestuur is voorgelegd. Letterlijk luidt de centrale vraagstelling als volgt: “In hoeverre kan een vorm van integratie van de besturen van in ieder geval de brandweer en geneeskundige regio's en eventueel politieregio's bijdragen aan versterking van de samenwerking, gegeven de ontwikkeling naar territoriale congruentie?”

Het veiligheidsbeleid is ingebed in de territoriale hoofdstructuur, met het zwaartepunt op het lokaal c.q. het verlengd lokaal niveau en met aanvullende verantwoordelijkheden voor het provinciaal niveau. De territoriale hoofdstructuur dient daarom leidend te zijn bij de bestuurlijke organisatie. De Raad onderschrijft de wenselijkheid van het meer laten samenvallen van de grenzen van in ieder geval de brandweerregio en de geneeskundige hulpverleningsregio. In een optimale situatie zullen de grenzen van deze regio's samenvallen met de grenzen van de politieregio, of indien meerdere veiligheidsregio's bestaan in ieder geval de buitengrens van de politieregio niet overschrijden. Waar sprake is van goed functionerende regionale samenwerking van brandweer en geneeskundige hulpverlening acht de Raad een gedwongen opschaling naar de omvang van de politieregio niet wenselijk. De rampenbestrijding vormt immers maar een klein deel van de reguliere politietaken. De grenzen van de politieregio's overschrijden niet de provinciegrenzen.

De grenzen van de hulpverleningsregio's behoren daarom óf samen te vallen met de provinciegrenzen, óf, indien binnen één provincie meer dan één hulpverleningsregio bestaat, de provinciegrenzen niet te overschrijden. Waar daarvan wel sprake is, dienen de grenzen in goed bestuurlijk overleg aan elkaar te worden aangepast. Dit is noodzakelijk vanwege de toezichthoudende en controlerende rol van de provincies. Indien een dergelijke aanpassing niet tot stand komt zal extra aandacht moeten worden besteed aan de mate van geoefendheid. De Raad onderscheidt een

zestal mogelijke modellen voor bestuurlijke samenwerking van de veiligheidsregio's. Aan de hand van een zestal criteria worden deze modellen beoordeeld. Vergaande bestuurlijke integratie van de drie belangrijkste soorten hulpverleningsregio's acht de Raad niet wenselijk. Het veiligheidsbeleid is in hoofdzaak een lokale taak. De rampenbestrijding is een vorm van verlengd lokaal bestuur. Een goede bestuurlijke samenwerking van brandweer en geneeskundige hulpverlening is nodig, en indien deze beide regio's samenvallen met de politieregio is gestructureerd overleg met het regionaal college van de politieregio noodzakelijk.

Het past in het streven naar versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur de provincie een zwaardere rol toe te kennen in het kader van coördinatie en toezicht. Daarom moet de Commissaris van de Koningin een aanwijzingsbevoegdheid krijgen over het niveau van geoefendheid en over de kwaliteit van de rampenbestrijdingsplannen. Indien daarvoor zwaarwegende redenen van veiligheidsbelang zijn dient de Commissaris der Koningin de mogelijkheid te krijgen een aanwijzing te geven over het totstandkomen van een samenwerkingsgebied. Het college van gedeputeerde staten dient een actiever gebruik te maken van zijn reguliere R.O.-taken bij een conflict tussen een gemeente en een veiligheidsregio. Veiligheidsaspecten worden expliciet meegenomen bij het vaststellen van streekplannen en bestemmingsplannen.

Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's (april 2002)

Samenvattend is de Raad van oordeel dat:

- de organisatie van de veiligheid en rampenbestrijding vragen om schaalvergroting, stevige samenwerking en een meer adequate aanpak.
- de problematiek is zo urgent dat in ieder geval moet worden doorgewerkt aan die oplossingen van knelpunten die binnen de huidige bestuurlijke inbedding 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 een functioneel bestuur ten aanzien van 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 einde van dit jaar met voorstellen komen voor modellen van een bestuurlijke organisatie van de veiligheidsregio's die voldoen aan de hierboven genoemde voorwaarden.

Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van veiligheidsregio's (februari 2003)

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. 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. 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.

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. Dit betekent dat er flexibiliteit is ten aanzien

van de omvang en de samenstelling van het regionaal veiligheidsbestuur. Deze flexibiliteit heeft tevens betrekking op de stemverhoudingen binnen het bestuur.

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 bovengemeentelijke - 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.
- 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. De Raad beseft echter terdege dat in de daaropvolgende jaren samenvoeging van regio's vanwege omvang en schaal gewenst kan zijn.

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 brandweertzorg.
- 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.

De GHORdiaanse knoop doorgehakt op niveau. Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio (juli 2004)

Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

Samenvatting

De adviesaanvraag

Veiligheid is een onderwerp dat in deze tijd voortdurend op de politieke agenda staat. Waarom dat zo is, is helaas maar al te duidelijk. De aanslag op 11 september 2001 in New York en op 11 maart 2004 in Madrid, de voortdurende dreiging met terroristische aanslagen waaronder de dreiging met verspreiding van het pokkenvirus, zijn slechts enkele voorbeelden die het belang van veiligheid onderstrepen.

Voor het oplossen van sommige veiligheidsvraagstukken is een nationale of zelfs internationale aanpak noodzakelijk. Voor andere veiligheidsvraagstukken geldt dat de gemeenten in een aantal opzichten te klein zijn, terwijl het tegelijkertijd niet voor de hand ligt de oplossing hiervan neer te leggen bij provincie of Rijk. Ten aanzien van rampen en crises is hierbij een centrale rol weggelegd voor de veiligheidsregio's. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft in 2003 geadviseerd om te komen tot de vorming van 25 veiligheidsregio's, op de schaal van de politieregio.

De regionale veiligheidsbesturen zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding van de verschillende betrokken partijen op het optreden bij rampen en crises.

In toenemende mate heeft veiligheid te maken met gezondheid. Denk maar aan Volendam, Enschede en SARS. En omdat de gezondheidszorg zo anders dan de brandweer en de politie is georganiseerd, heeft dit geleid tot een separate adviesaanvraag van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aan de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ).

De vraag is hoe de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio moet worden georganiseerd en gefinancierd. Anders geformuleerd is de centrale vraag voor dit advies: hoe kan de beschikbaarheid en kwaliteit van gezondheidszorg bij rampen en crises zodanig worden gegarandeerd dat het openbaar bestuur zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid daadwerkelijk kan waarmaken?

Wat zijn op dit moment de problemen?

Een eerste probleem is het ontbreken van een formele gezagsrelatie tussen het veiligheidsbestuur en de vele private partijen in de gezondheidszorg. De kern van het probleem is daarbij niet het optreden van private partijen wanneer een ramp zich voordoet.

Wanneer er sprake is van een acute ramp zetten alle partijen zich naar beste vermogen in. Dat ligt anders wanneer het gaat om de voorbereiding hierop met veel verschillende partijen. Het openbaar bestuur is verantwoordelijk voor deze voorbereiding, terwijl het voor de betrokken private partijen gemakkelijk op gespannen voet staat met hun reguliere werkzaamheden. Het openbaar bestuur heeft dus wel verantwoordelijkheden, maar onvoldoende bevoegdheden. Dat geldt ook voor de wettelijk geregelde functie van Regionaal Geneeskundig Functionaris (RGF). Die heeft veel taken toebedeeld gekregen, maar geen bevoegdheden.

Een tweede probleem is de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de vele verschillende partijen in wat wel wordt genoemd de 'witte kolom'. Soms vallen organisaties rechtstreeks onder het openbaar bestuur, zoals de GGD, maar voor ziekenhuizen en huisartsen ligt dat anders. Het zijn particuliere organisaties. Ook ongeveer de helft van de ambulancediensten is in particuliere handen. Het is ten aanzien van het oefenen voor en het optreden bij rampen en crises niet zonder meer duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. En is het verantwoord de meldkamer ambulancezorg - de functie van de meldkamer is cruciaal gebleken bij ongevallen en rampen - bestuurlijk onder het gezag van private partijen te brengen?

Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat de geneeskundige hulpverlening ook bij ongevallen en rampen goed functioneert. Dat is niet vanzelfsprekend. Want nog afgezien van het feit dat er ook in de reguliere acute zorg het nodige te verbeteren valt, moet er bij ongevallen en rampen samengewerkt worden met veel verschillende disciplines. Niet alleen uit de eigen zorgsector, maar ook met brandweer en politie. Daarvoor moet geoefend worden, maar wie betaalt dat?

Een derde probleem is dan ook de financiering van de multidisciplinaire voorbereiding op rampen en ongevallen. Het veiligheidsbestuur is wel verantwoordelijk daarvoor, maar heeft niet de daarvoor noodzakelijke middelen. En in de tarieven voor de gezondheidszorg is geen rekening gehouden met de kosten van deze oefeningen met alle betrokken partijen. Over de wijze waarop de kosten, ook voor het monodisciplinair oefenen in de tarieven verwerkt zijn, bestaat eveneens onduidelijkheid.

Welke maatregelen zijn nodig?

De Rob en de RVZ zijn van mening dat het tijd is voor duidelijke keuzes op bestuurlijk, organisatorisch en financieel vlak.

Naast de brandweer (rood) en de politie (blauw) dient de geneeskundige hulpverlening georganiseerd te worden in een herkenbare kolom (wit), waarbij verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen hand in hand gaan. Het veiligheidsbestuur gaat over de publieke taken in het kader van rampen en crises. Bestuurlijke vermenging van publiek en privaat is in dat kader ongewenst.

Het veiligheidsbestuur is verantwoordelijk voor de multidisciplinaire voorbereiding op de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. De daarbij behorende bevoegdheden – inclusief die van de RGF – dienen wettelijk te worden vastgelegd. Dan is er een basis voor een stevige en herkenbare positie van de RGF in de witte kolom. Een positie die in hoge mate vergelijkbaar dient te zijn met de positie van de regionale brandweercommandant.

Profilering en samenwerking zijn twee voorwaarden om tot een herkenbare witte kolom te komen. Daar komt bij dat in de witte kolom het besef moet ontstaan dat de reguliere acute zorg op orde moet zijn om in tijden van rampen en crises adequaat te kunnen optreden. Dat heeft dus prioriteit.

Maatregelen die aan een geprofileerde en samenwerkende witte kolom bijdragen zijn onder meer één GGD per veiligheidsregio, een veiligheidsbestuur dat investeert in goede contacten met partijen in de gezondheidszorg, een competente RGF die beoordeeld wordt op output en prestaties, ambulancediensten, ziekenhuizen en traumacentra die elkaar op inhoud en professionele standaarden weten te vinden en samenwerken, en huisartsen die structureel betrokken worden bij de voorbereiding op ongevallen en rampen.

Prioriteit heeft ook het oefenen voor rampen en crises. In samenspraak met de verschillende partners in de witte kolom ontwikkelt de RGF daarom kwaliteitsnormen voor het (multidisciplinair) oefenen en trainen.

Anders dan het kabinet kiezen de raden voor in ieder geval een publieke aansturing van de meldkamer ambulancezorg waar het de acute zorg betreft. Daarvoor is een aantal redenen te geven.

Een belangrijk argument is de noodzaak ten tijde van rampen en crises de (drie) meldkamers van politie, brandweer en ambulance eenduidig en in samenhang te kunnen aansturen. Een afwijkende besturing zal namelijk

leiden tot een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en meer bestuurlijke drukte. De voorstellen van de raden laten de mogelijkheid van de totstandkoming van een ‘zorgmeldkamer’ onverlet.

De raden vinden ook dat het veiligheidsbestuur de noodzakelijke inzet van de private partijen in de gezondheidszorg door een directe financiering moet kunnen garanderen. De kosten van private partijen voor door de RGF gevorderde activiteiten in het kader van het multidisciplinair oefenen voor gecoördineerde inzet bij ongevallen en rampen worden door het veiligheidsbestuur rechtstreeks gefinancierd. Het rijk verschaft het veiligheidsbestuur de middelen die voor de verplichte taken nodig zijn. De kosten voor het monodisciplinair oefenen van ziekenhuizen en ambulancediensten dienen bekostigd te worden via geormerkte gelden uit de premieopbrengsten voor de zorgsector.

Wat betekent dit advies voor de burger?

Als de aanbevelingen uit dit advies worden overgenomen en worden geïmplementeerd, kan de burger rekenen op het goed voorbereid zijn van hulpverleners en instellingen in de gezondheidszorg op rampen en crises. De hulpverleners weten wat te doen en hebben dit ook samen met de andere disciplines geoefend. Er is tevens duidelijkheid over de mate waarin geoefend wordt. De prestaties van de voorbereiding op de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen worden openbaar gemaakt. De burger weet wie waarvoor verantwoordelijk is en kan beoordelen of deze verantwoordelijkheden zijn waargemaakt. Dit geldt voor de dan heldere verantwoordelijkheden van het bestuur, en voor de verantwoordelijkheden van andere partijen. De burger kan er dan op vertrouwen dat de voorbereiding op het optreden bij rampen en crises - gegeven de politieke keuze voor de omvang van de beschikbare middelen - op orde is.

Tussen oorlog en vrede. Kaders voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid (december 2005)

Samenvatting

De politieke en maatschappelijke urgentie van het thema veiligheid – in combinatie met het besef dat ‘nieuwe’ bedreigingen om andere antwoorden vragen – geven aanleiding tot een politieke en maatschappelijke discussie over de balans tussen de mogelijkheden van de overheid de veiligheid effectief te waarborgen enerzijds, en de bescherming van de burgers tegen de overheid anderzijds. De discussie is gebaseerd op de aanname dat meer mogelijkheden voor het bestuur leiden tot meer veiligheid. De prijs die daarvoor wordt betaald is een afname van de overheidsvrije sfeer en daarmee het accepteren van (specifieke) beperkingen van de burgerlijke vrijheden. Het algemeen gevoelen lijkt te zijn dat wat minder vrijheid voor wat meer veiligheid een goede ruil is.

Recentelijk speelt dit vooral waar het gaat om de bestrijding van terrorisme. Eén van de problemen bij de bestrijding van het terrorisme is dat het heldere onderscheid tussen oorlog en vrede weinig houvast biedt. In het Nederlandse recht zijn er twee mogelijkheden de vrijheidsrechten te beperken. In vreedetijd kunnen vrijheidsrechten worden beperkt door reguliere wetgeving. In oorlogstijd kunnen de vrijheidsrechten worden opgeschort op basis van het noodrecht. De dreiging van terroristische aanslagen brengt de samenleving echter in omstandigheden ‘tussen oorlog en vrede’.

In de situatie tussen oorlog en vrede – en zonder zicht op een duidelijke markering van het herstel van de normale omstandigheden – is er geen sprake van een algemene noodtoestand, terwijl tegelijkertijd vergaande bevoegdheden noodzakelijk worden geacht. In de Nederlandse situatie is er in deze situatie – terecht – geen sprake van noodwetgeving in de strikte zin van het woord. Specifieke noodwetgeving met betrekking tot terreurbestrijding speelt een belangrijke rol in de Verenigde Staten, maar ook in het Verenigd Koninkrijk en Canada. Het centrale probleem blijkt daarbij te zijn dat het moeilijk is de evenredigheid en tijdelijkheid van specifieke noodwetgeving te waarborgen. Bovendien is heldere democratische verantwoording problematisch.

Hoewel er in de Nederlandse situatie geen sprake is van specifieke noodwetgeving, worden tegelijkertijd langs strafrechtelijke en bestuursrechtelijke weg specifiek bedoelde beperkingen aangebracht in de vrijheidsrechten. Daarbij kan enerzijds getwijfeld worden aan de effectiviteit, en kan er anderzijds aan getwijfeld worden of de nieuwe

bevoegdheden niet onbedoeld een ruimere of andere toepassing krijgen dan het specifieke probleem waarvoor ze in het leven worden geroepen.

Een belangrijk probleem bij de strafrechtelijke benadering is dat de nieuwe maatregelen vooral beogen eerder te kunnen optreden, en dat verhoudt zich slecht tot de logica achter het strafrecht. Daarnaast is er discussie over de vraag of maatregelen gericht op het voorkomen van terroristische misdrijven een plaats moeten krijgen in een aparte – Europese – strafrechtelijke ruimte of dat zij een plaats moeten krijgen binnen het reguliere strafrecht. Aan beide benaderingen kleven vanuit de gezichtspunten van de relatie tot de doelstelling en rechtsbescherming belangrijke bezwaren.

Nieuwe bestuursrechtelijke maatregelen lijken er vooral op gericht de beperkingen van het strafrecht te compenseren. Dit kan leiden tot moeilijk te rechtvaardigen inbreuken op de vrijheidsrechten van burgers waarbij adequate rechtsbescherming onder druk staat. Bovendien zijn er twijfels over de effectiviteit van deze benadering. Het lijkt er – met andere woorden - op dat de huidige wetgevingsstructuur niet goed is toegerust voor het adequaat vormgeven van noodzakelijke beperkingen van de vrijheidsrechten onder omstandigheden tussen oorlog en vrede.

De Raad stelt daarom een alternatieve benadering voor waarbij het gewicht van democratische waarborgen toeneemt. In omstandigheden tussen oorlog en vrede dienen rechtsstatelijke en democratische waarborgen meer met elkaar te worden vervlochten. De Raad pleit ten aanzien van het noodzakelijke overheidshandelen tussen oorlog en vrede voor een aparte bestuursrechtelijke duidelijk afgebakende ruimte waarbij effectiviteit, doelbinding en (daarmee) tijdelijkheid centraal staan. Wanneer een vitaal belang wordt bedreigd moet het bestuur kunnen handelen. Over het optreden wordt achteraf verantwoording afgelegd. Belangrijke randvoorwaarden zijn de kwaliteit van de onderbouwing van de dreiging en de noodzakelijke maatregelen en helderheid over de politieke verantwoordelijkheid. De Raad adviseert te komen tot een samenhangende veiligheidswet voor het optreden tussen oorlog en vrede. Bezien dient te worden in hoeverre de bestaande Coördinatiewet uitzonderingstoestanden hiervoor de basis kan vormen.

De burgemeester van de provincie? Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan (maart 2006)

Samenvatting

Met dit advies geeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevolg aan een verzoek van de minister van BZK om te adviseren over de rol van de Commissaris van de Koningin (hierna: Commissaris) als rijksorgaan. Achtergrond hiervan is de gevoelde noodzaak van een verduidelijking van en bezinning op de positie van de Commissaris als rijksorgaan. Dit in relatie tot een aantal staatsrechtelijke ontwikkelingen (aanstellingswijze, invoering direct gekozen burgemeester en het voorzitterschap van raden en staten) alsook bestuurlijke ontwikkelingen, zoals de positionering van de provincies in het binnenlands bestuur, het interbestuurlijk toezicht en de vormgeving van de veiligheidsketen.

De positie van de Commissaris als rijksorgaan kan echter niet los worden gezien van een andere staatsrechtelijke functie die de Commissaris in ons bestel vervult, namelijk die van provinciaal orgaan.

Naar huidig staatsrecht is de Commissaris in de eerste plaats provinciaal orgaan, waarvan het voorzitterschap en het lidmaatschap van gedeputeerde staten en de verantwoordingsplicht tegenover provinciale staten de meest wezenlijke aspecten zijn. Het ambt van de Commissaris is in deze zin steeds meer gaan lijken op dat van de burgemeester. Daarnaast is de Commissaris ook 'rijksorgaan', voor zover de wetgever hieraan op grond van artikel 126 Grondwet invulling geeft. De tekst van het huidige artikel 126 Grondwet geeft aan dat de Commissaris grondwettelijk gesproken geen rijksorgaan meer is op basis van de huidige Grondwet; de grondwetgever heeft er namelijk in 1983 voor gekozen het aan de wetgever over te laten om al dan niet te voorzien in een wettelijke basis voor een door de regering te stellen ambtsinstructie.

Het onderscheid tussen de functie van de Commissaris als rijks- en provinciaal orgaan heeft vooral betekenis voor de verantwoordingsvraag. De Commissaris is als provinciaal orgaan verantwoording schuldig aan provinciale staten voor het door hem gevoerde bestuur, zowel als het gaat om 'overgelaten' bestuur op grond van de Provinciewet (autonomie) of bestuur dat wordt 'gevoerd' bij of krachtens andere wetten dan de Provinciewet (medebewind). Als rijksorgaan is de Commissaris echter over de uitvoering van de wettelijke taken, waarop de gestelde regels van de ambtsinstructie van toepassing zijn, alleen verantwoording schuldig aan de regering, waarbij de minister van BZK daarover door het parlement kan worden aangesproken. De huidige wetstechnische vormgeving van de positie van de Commissaris als rijksorgaan is onduidelijk. Binnen het

kader van de huidige tekst van de Grondwet kan daarin verbetering worden gebracht.

De Raad constateert dat de veelal vage normstelling in de huidige ambtsinstructie de Commissaris ruimte geeft tot een zekere oprekking van 'rijkstaken' zonder dat daarvoor een juridische basis bestaat. Verder is de Raad van mening dat het de Commissaris aan bevoegdheden of 'doorzettingsmacht' ontbreekt om bindende gezamenlijke afspraken te maken of te bemiddelen bij conflicten tussen de zogeheten 'rijksheren in de regio' (de ambtelijke hoofden van rijksdiensten en –inspecties in de provincies), het provinciebestuur en de besturen van gemeenten en waterschappen. Daarnaast geeft de praktijk in gemeenten volgens de Raad aanleiding tot een bezinning op de huidige taken en bevoegdheden van de Commissaris betreffende de herbenoeming van burgemeesters. Verder zou de bevoegdheid van de Commissaris om te voorzien in de waarneming van het burgemeestersambt een rijkstaak moeten worden.

In dit advies worden twee ideaaltypische modellen van het ambt van de Commissaris onderscheiden. Op grond van het eerste model heeft hij de positie van 'de burgemeester van de provincie'. In het tweede model heeft de Commissaris een dubbelfunctie: hij is provinciaal orgaan en rijksorgaan, maar dit laatste in een gemoderniseerde betekenis waarbij geen sprake is van een hiërarchische gezagsrelatie tussen de regering en de Commissaris. In beide modellen wordt een einde gemaakt aan het als onhelder gevoelde onderscheid tussen rijksorgaan en provinciaal orgaan.

De Raad kiest voor een benadering conform het tweede model. Als provinciaal orgaan heeft de Commissaris zoveel mogelijk dezelfde positie als de burgemeester. Verder ziet de Raad een beperkt aantal, maar niet onbelangrijke taken voor de Commissaris dat hij onder verantwoordelijkheid van de regering, via de minister van BZK, zou kunnen uitoefenen:

1. coördinerende rol ten aanzien van de 'rijksheren' in de regio;
2. taken en bevoegdheden in verband met de (her)benoeming, de waarneming en het ontslag van burgemeesters;
3. toezichhoudende rol bij veiligheids- en crisisbeheersing;
4. bemiddeling bij problemen op het gebied van (inter)bestuurlijke verhoudingen;
5. adviserende rol bij Koninklijke onderscheidingen.

Deze taken liggen niet op voorhand vast. Ze kunnen bijvoorbeeld veranderen na invoering van de direct gekozen burgemeester. Wat de Raad betreft worden deze taken niet meer geregeld bij ambtsinstructie maar in de Provinciewet neergelegd, waarbij de regering krachtens delegatie nadere regels kan stellen. Gelet op diens bijzondere wettelijke taken en

bevoegdheden is de Raad voorstander van handhaving van de benoeming van de Commissaris door de Kroon. Ten aanzien van de benoemingsprocedure moet een balans worden gevonden tussen reële inspraak van provinciale staten (recht van aanbeveling) en een stevigere positie van de minister van BZK als het gaat om de benoembaarheid van kandidaten.

Bijlage II

Overzicht van recent uitgebrachte adviezen

- De gedifferentieerde eenheidsstaat (mei 2007)
Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur
- Sociale preventie (november 2006)
Bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid
- Bestuur op maat (november 2006)
Advies over middenbestuur
- Benoemingen in het openbaar bestuur (juli 2006)
Transparant, onderbouwd en functioneel
- Verschil moet er zijn (april 2006)
Bestuur tussen discriminatie en differentiatie
- De burgemeester van de provincie? (maart 2006)
Advies over de Commissaris van de Koningin als rijksorgaan
- Natuurlijk gezag. Een bestuurlijk model voor de Waddenzee (december 2005)
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Wadden)
- Tussen oorlog en vrede (oktober 2005)
Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid
- Over de staat van de democratie (september 2005)
Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek
- Autonomoos of automatisch? (augustus 2005)
Advies over gemeentelijke autonomie
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)
- Niet teveel gevraagd! (juni 2005)
Een analyse van Kamervragen
- Nationale coördinatie van EU-beleid (december 2004)
een politiek en proactief proces
- Commentaar op het rapport 'Een herkenbare staat' (december 2004)
Reactie op het rapport van de werkgroep-Kohnstamm
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester (december 2004)
- Burgers betrokken, betrokken burgers (november 2004)
- De GHORdiaanse knoop doorgehakt. (juli 2004)
Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg)
- Commentaar op het rapport 'De Schaduwmacht' (juni 2004)
- Cultuur met een FORS postuur (maart 2004)
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit
- Naar meer herkenbare kandidaten (januari 2004)
Reactie op 'Naar een sterker parlement'

Briefadviezen

- Open huishouding van de provincie (februari 2007)
- Brief aan de kabinetsformateur (januari 2007)
Vertrouwen in bestuur vergroten

- Strafrechtelijke aansprakelijkheid voor bestuurder en ambtenaren (september 2006)

Overzicht van uitgebrachte preadviezen

- B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen (mei 2005)
Burgers betrekken, Een handleiding voor burgerparticipatie
- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen, red. (december 2004)
Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland
- Auke J. van Dijk (redactie), (november 2003)
Laag voor laag, aspecten van regionalisering

Overige publicaties

- R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen (april 2007)
Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie
- A.F.A. Korsten en P.J.M. de Goede (december 2006)
Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur
- Verslag van de Rob-lezing 2006 (november 2006)
Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur
- Verslag invitational conference (juni 2005)
Adviseren aan de andere overheid (samen met de RVZ)
- Verslag van de Rob-lezing 2004 (februari 2005)
Integratie en differentiatie in de Europese Unie