



De bestuurlijke aansturing van de crisisbeheersing



Crisis houden zich niet aan geografische of bestuurlijke grenzen. Bij een crisis van meer dan plaatselijke of regionale betekenis is samenwerking tussen bestuurders nodig. In deze brochure wordt beschreven hoe de bestuurlijke aansturing van de crisisbeheersing in ketens is georganiseerd en hoe de afstemming tussen deze ketens is geregeld. Ook wordt ingegaan op de noodbevoegdheden die bestuurders tijdens een crisissituatie hebben om de noodzakelijke maatregelen te kunnen nemen.

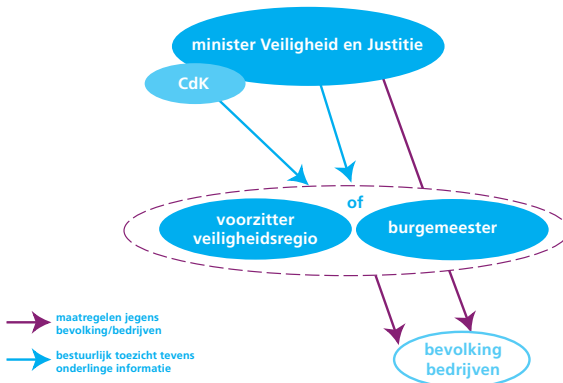
Ordering in ketens

Er is een algemene keten en er zijn meerdere functionele ketens. In de algemene keten zijn de algemene rampenbestrijding (ofwel openbare veiligheid) en het handhaven van de openbare orde belegd. Daarentegen gaat het in een functionele keten om één specifiek beleidsterrein, zoals elektriciteit, infectieziekten, voedselveiligheid of terrorisme.

Algemene keten

De algemene keten bestaat uit de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ), de commissaris van de Koningin (CdK) en de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio. Hoewel de veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur geen aparte bestuurslaag is, heeft de voorzitter van de veiligheidsregio eigen bevoegdheden wanneer de crisis van meer dan plaatselijke betekenis is.

de algemene keten: algemene rampenbestrijding en handhaving openbare orde



Functionele ketens

De functionele ketens worden in het algemeen aangestuurd door het direct betrokken ministerie op nationaal niveau. Bij een crisis in een functionele keten vindt de besluitvorming binnen de functionele keten plaats. De burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio heeft dus geen directe invloed op de besluitvorming binnen een functionele keten, behalve wanneer hij

zelf tevens deel uitmaakt van een functionele keten, zoals bijvoorbeeld bij de bestrijding van infectieziekten. De burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio moet wel rekening houden met de effecten van een verstoring in een functionele keten op de openbare orde en veiligheid en neemt zo nodig maatregelen.

Netwerkkarten

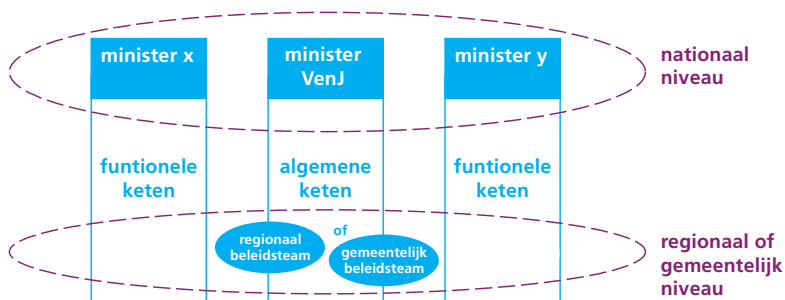
De structuur van de verschillende ketens is beschreven in de publicatie *Bestuurlijke netwerkkarten crisisbeheersing*. De netwerkkarten geven per keten aan welke gezagsdragers bij bepaalde crisistypen over bevoegdheden beschikken en welke maatregelen zij kunnen treffen. Ook wordt ingegaan op de relatie tussen de betreffende functionele keten en de algemene keten. Hieronder volgt een opsomming van de netwerkkarten.

Bestuurlijke netwerkkarten crisisbeheersing			
1	Rampenbestrijding algemeen en handhaving openbare orde	12	Nooddrinkwater en noodwater
2	Geneeskundige hulpverlening algemeen	13	Voedsel
3	Oppervlaktewater en waterkering	14	Elektriciteit en gas
4	Noordzee en zeescheepvaart	15	Olie
5	Milieu	16	Spoorvervoer
6	Kernongeval	17	Wegvervoer
7	Infectieziekte	18	Binnenvaart
8	Dierziekte	19	Civiele luchtvaart
9	Justitie algemeen	20	Sociale zekerheid
10	Terrorisme	21	Telecommunicatie
11	Schaarste algemeen	22	Media

Afstemming tussen ketens

Bij een crisis kunnen meerdere ketens betrokken zijn. De bestuurlijke afstemming tussen ketens vindt plaats op twee niveaus: op regionaal of gemeentelijk niveau en op nationaal niveau.

afstemming tussen ketens



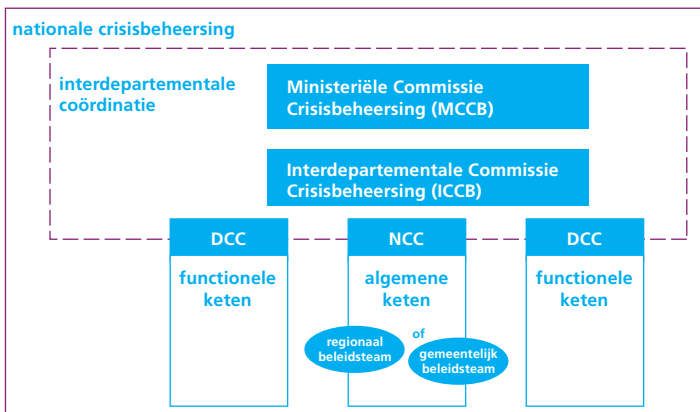
Afstemming op regionaal of gemeentelijk niveau

Vertegenwoordigers van ministeries kunnen deelnemen aan de vergaderingen van een *regionaal beleidsteam* of *gemeentelijk beleidsteam*. Daartoe behoren ook de vertegenwoordigers van functionele ketens, ook wel rijksheren genoemd, zoals de hoofdingenieurs-directeuren van de regionale diensten van Rijkswaterstaat of de rijkshavenmeesters. De rol van de rijksheren is vooral informatief van aard. Het zijn niet 'slechts adviseurs' van een beleidsteam. Vanwege de veelal centraal aangestuurde crisisbeheersing in de meeste functionele ketens kunnen een rijksheren en zijn minister probleemeigenaar zijn. De minister neemt dan maatregelen en het gemeentelijk of het regionaal beleidsteam kijkt naar de effecten en neemt zo nodig maatregelen op het eigen terrein van de openbare orde en veiligheid.

Wanneer bij een crisis strafrechtelijke aspecten aan de orde zijn en vertrouwelijke informatie uitgewisseld moet worden, kunnen de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio, de (hoofd)officier van justitie en de (korps)chef van politie besluiten om dit niet te bespreken in het beleidsteam maar in een apart *driehoeksoverleg*.

Afstemming op nationaal niveau

Bij nationale crisisbeheersing gaat het om het uitoefenen van bevoegdheden door het Rijk (of door het internationale niveau) die kunnen doorwerken naar het regionale of gemeentelijke niveau. Uitgangspunt bij nationale crisisbeheersing is dat een crisis in eerste instantie wordt opgepakt door het departement op wiens beleidsterrein de crisis zich voordoet. Elk ministerie kent een eigen Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC), behalve het Ministerie van VenJ dat een Nationaal



CrisisCentrum (NCC) kent. Als de crisis departementoverstijgend is, is interdepartementale coördinatie nodig. Dan wordt de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCB) geactiveerd. In de ICCB worden de maatregelen ambtelijk afgestemd door de betrokken departementen. De ICCB wordt daarbij ondersteund door het NCC.

Crisisbesluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau geschiedt door de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCB), die wordt voorgezeten door de minister van VenJ, als coördinerend minister, of bij zeer grootschalige crises door de minister-president. Ministers hebben in principe geen hiërarchische verhouding ten opzichte van elkaar¹. De commissie beslist bij meerderheid van stemmen. Als de stemmen staken, is de stem van de voorzitter doorslaggevend.

Bottum-upaanpak in de algemene keten

Bij een crisis op het terrein van de openbare orde en veiligheid wordt uitgegaan van een bottum-upaanpak. Afhankelijk van of de crisis van plaatselijke of meer dan plaatselijke betekenis is, ligt het bevoegd gezag bij de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio. De CdK kan aanwijzingen geven gericht op de samenwerking in het regionaal beleidsteam.

Bij een crisis van meer dan regionale betekenis kan bestuurlijke opschaling plaatsvinden in twee stappen:

Stap 1: Geven van aanwijzingen. De minister van VenJ of namens hem de CdK kan aan de burgemeesters in de provincie aanwijzingen geven inzake de crisisbeheersing.

Stap 2: Overnemen van het gezag. De minister van VenJ kan het gezag overnemen, bijvoorbeeld voor het besluit tot een grootschalige evacuatie. De regionale crisis is dan tevens een nationale crisis geworden, al of niet met behoud van bevoegdheden op regionaal niveau.

Top-downaanpak bij functionele ketens

Bij een crisis in een functionele keten treft de vakminister (of internationaal orgaan) maatregelen. Departementale activiteiten worden binnen het eigen beleidsterrein uitgevoerd en gecoördineerd door het desbetreffende DCC. Voor rampen² is geregeld dat ministers in beginsel pas van noodbevoegdheden gebruikmaken na overleg met de minister van VenJ. Voor andere crises is alleen voorgeschreven dat ministers de minister van VenJ informeren. De minister

¹ Een uitzondering geldt bij terrorisme en bij de militaire taak van Defensie.

De minister van VenJ respectievelijk de minister van Defensie heeft dan doorzettingsmacht.

² Ramp: een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan of dreigt te ontstaan en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten of organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

van VenJ zorgt op zijn beurt indien nodig voor de informatievoorziening naar de voorzitter veiligheidsregio of de burgemeester en wordt daarbij ondersteund door het NCC. De burgemeester of voorzitter veiligheidsregio dient zijn aandeel in de crisisbeheersing te leveren volgens de lijn die door de rijksoverheid is uitgezet.

Onder een nationale crisis wordt verstaan een gebeurtenis:

- waarbij de nationale veiligheid in het geding is, en
- waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de stabiliteit te handhaven.

Onder een regionale crisis wordt verstaan een gebeurtenis:

- waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde of veiligheid is ontstaan of dreigt te ontstaan die van meer dan plaatselijke betekenis is binnen een veiligheidsregio, en
- waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de openbare orde of veiligheid te handhaven.

Onder een gemeentelijke crisis wordt verstaan een gebeurtenis:

- waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde of veiligheid is ontstaan die van plaatselijke betekenis is, en
- waarbij de reguliere structuren en/of middelen niet toereikend zijn om de openbare orde of veiligheid te handhaven.

Noodbevoegdheden van burgemeester en voorzitter veiligheidsregio

Bij een crisis van plaatselijke betekenis (dus binnen de eigen gemeente) beschikt de burgemeester op grond van de Gemeentewet over twee algemene noodbevoegdheden: het noodbevel en de noodverordening. Het *noodbevel* richt zich op met name te noemen personen of bedrijven. De *noodverordening* richt zich op iedereen, bijvoorbeeld ramptoeristen of voetbalsupporters. De burgemeester heeft op grond van de Wet veiligheidsregio's het gezag over allen die betrokken zijn bij de crisisbeheersing, ook over de eenheden die bijstand verlenen zoals Defensie. Dit wordt het *opperbevel* genoemd. Het opperbevel is alleen relevant voor de openbare veiligheid, aangezien daar sprake is van samenwerking met organisaties die niet al in normale omstandigheden onder het gezag van de burgemeester staan. Op grond van de Politiewet heeft de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde al het gezag *over de politie*.

Bij een crisis van meer dan plaatselijke betekenis neemt de voorzitter veiligheidsregio het opperbevel van de burgemeester in zijn regio over. Ook neemt hij het gezag over de politie en de noodbevoegdheden over.

Het gebruik van noodbevoegdheden

Het gebruikmaken van een noodbevoegdheid houdt in dat de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio opdrachten kan geven aan of voorschriften kan uitvaardigen voor personen, bedrijven en overheidsorganen waarmee hij normaal gesproken geen hiërarchische relatie heeft. Noodbevoegdheden mogen niet zonder meer worden toegepast. Twee grondbeginselen voor het gebruik van noodbevoegdheden zijn proportionaliteit en subsidiariteit.

Onder het grondbeginsel van *proportionaliteit* wordt verstaan dat de zwaarte van de in te zetten noodbevoegdheden in verhouding moet staan tot de omvang van de crisis. Onder het grondbeginsel van *subsidiariteit* wordt verstaan dat indien volstaan kan worden met toepassing van normale bevoegdheden of met minder vergaande noodbevoegdheden, de overheid zich daartoe dient te beperken.

Een burgemeester of voorzitter veiligheidsregio kan in laatste instantie ook invloed uitoefenen binnen een functionele keten, althans indien de openbare orde of veiligheid in het geding is. Hij kan namelijk op grond van zijn noodbevoegdheden afwijken van wetgeving (met uitzondering van de Grondwet). De toevoeging 'in laatste instantie' is cruciaal: hij dient zich daarbij - behalve bij spoed - te richten tot de betreffende partij uit de functionele keten. Dat volgt uit het beginsel van subsidiariteit.

Indien de wettelijke normale bevoegdheden of noodbevoegdheden niet toereikend zijn, kan de burgemeester of de voorzitter veiligheidsregio gebruikmaken van *ongeschreven noodrecht*. Toepassing van ongeschreven noodrecht is een door de rechter geaccepteerd fenomeen. Na de crisis moet democratische verantwoording worden afgelegd over het gebruik van de (nood)bevoegdheden.

Literatuur

Kluwer (2011). *Openbare orde en veiligheid; tekst & commentaar*

Ministerie van BZK (2009). *Nationaal handboek crisisbesluitvorming*

Provincie Noord-Holland en Provincie Flevoland (juni 2011). *Bestuurlijke netwerkaarten crisisbeheersing*

Wet veiligheidsregio's, in werking per 1 oktober 2010

Colofon

Uitgave van Infopunt Veiligheid, januari 2012

Tekst: Sjan Martens, Academie voor Crisisbeheersing, met dank aan Ernst Brainich, auteur van onder meer de *Bestuurlijke netwerkaarten crisisbeheersing*

Foto: Wim Denie, burgemeester van Moerdijk, Edith Schippers, minister van VWS,

Ivo Opstelten, minister van VenJ, Peter van der Velden, plv. voorzitter veiligheidsregio Midden- en West-Brabant, tijdens een persbijeenkomst na de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk in 2011.

Infopunt Veiligheid

Infopunt Veiligheid, onderdeel van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV), is hét centrale vraag- en informatie-loket op het gebied van fysieke veiligheid. Beroepsbeoefenaars kunnen hier hun vragen voorleggen aan vakspecialisten. Dat kan telefonisch, per e-mail of via een webformulier. De toegang tot de informatieservice en informatiebemiddeling is laagdrempelig en kosteloos.

Actuele dossiers

Infopunt Veiligheid biedt ook inzage in een online kennisbank met dossiers die actueel worden gehouden door een redactie-team van kennismakelaars en deskundigen uit de praktijk. U hebt 24 uur per dag toegang tot enkele duizenden kennisdocumenten verdeeld over meerdere kennisgebieden. Een belangrijke kennisbron voor veiligheidsregio's, hulpverleningsdiensten, landelijke, provinciale en gemeentelijke overheden en organisaties in de vitale sectoren.

Kennispartners

Om meer doelgroepen van dienst te kunnen zijn en de kennis verder te verbreden, werkt Infopunt Veiligheid samen met kennispartners zoals: het Centrum Industriële Veiligheid (CIV), GHOR Nederland, de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR) en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Het informatiepunt wordt ondersteund door een gebruiksvriendelijke, interactieve website: www.infopuntveiligheid.nl

Als veiligheid ook úw punt is!



Infopunt Veiligheid
Kemperbergerweg 783
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
T 0900 235 112 112 (lokaal tarief)
F 026 351 50 51
E infopuntveiligheid@nifv.nl

www.infopuntveiligheid.nl



Infopunt Veiligheid NIFV