

Van rampenbestrijding naar crisisbeheersing

DE BETEKENIS VAN DE RIJKSHEREN
VOOR DE VEILIGHEIDSREGIO

RIJKSHEREN

Van rampenbestrijding naar crisisbeheersing

**de betekenis
van de rijksheren
voor de veiligheidsregio**

Colofon

Uitgave

Provincie Noord-Holland
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40
www.noord-holland.nl
post@noord-holland.nl

Auteur

Ernst Brainich

Eindredactie

Provincie Noord-Holland
Algemeen Directeur | Sector Kabinet

Grafische verzorging

Provincie Noord-Holland, MediaProductie

Oplage

250 exemplaren

Haarlem, november 2011

INHOUD

3	 	Voorwoord
4	 	Inleiding
5	 	1 Crisisbeheersing en afstemming tussen ketens
6		Ketens
8		Centraal en decentraal
10		Afstemming tussen ketens en onderlinge relatie
11		Taak en taakvervulling van een rijksheer
13	 	2 Rol per rijksheer
14		AZ
14		BZ
14		Defensie
15		EL&I
16		Financiën
16		I&M
18		OCW
18		SZW
18		V&J
19		VWS
21	 	3 Samenvatting
24	 	bijlage 1 Aanbevelingen
26	 	bijlage 2 Wetgeving
28	 	bijlage 3 Afkortingen

VOORWOORD

Voor u ligt de geactualiseerde versie van de notitie 'Rijksheren in het moderne crisismanagement'. Deze notitie beschrijft de taken en verantwoordelijkheden van rijksheren ten tijde van crisis. Ter illustratie: rijksheren zijn onder meer de directeurs van de Kamers van Koophandel, de Hoofdingenieurs-Directeurs van Rijkswaterstaat en de rijkshavenmeesters. Deze notitie constateert een aantal lacunes ten aanzien van de positionering van sommige rijksheren. Ik hoop dat de desbetreffende vakdepartementen hierin aanleiding zien om hun beleid ten aanzien van hun eigen rijksheren nog een keer tegen het licht te houden. Daarnaast geeft deze notitie de veiligheidsregio's een helder beeld over wat de rijksheren voor hen betekenen en kunnen betekenen. Meer in het bijzonder geeft dit stuk ook helderheid over de huidige rol van de commissaris van de Koningin in crisisbeheersing.

De veiligheidsregio's vervullen nu een cruciale en centrale rol in de crisisbeheersing. Ze moeten in crises direct zaken kunnen doen met andere partijen. In concreto betekent dit dat voor gecentraliseerde ketens er op decentraal niveau vertegenwoordigers van de vakminister (rijksheren) moeten zijn, liefst met een directe lijn naar hun minister, die op de hoogte zijn van wat er speelt in hun sector. Ze moeten het regionaal bestuur adequaat kunnen informeren en waar nodig mandaat hebben om maatregelen te nemen en deze af te stemmen met de betrokken decentrale overheden. Zoals mijn voorganger, de heer Borghouts al aangaf: "de rijksheren hebben een spilfunctie, namelijk het borgen van afstemming van maatregelen vanuit een sectorale keten met die van de algemene keten." Dus ondanks dat de 'rijksheer' aandoet als een archaïsche term uit vervlogen tijden, is de functie van rijksheer juist nu relevant.



Voor een compleet overzicht van de bestuurlijke verantwoordelijkheden en verhoudingen in crises, verwijs ik naar de Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing, te downloaden vanaf www.noord-holland.nl.

Johan Remkes
commissaris van de Koningin
Provincie Noord-Holland

INLEIDING

Praktijk en beleid van crisisbeheersing zijn sterk in beweging. Verschillende ontwikkelingen hebben zich de afgelopen jaren voorgedaan. Het begint met een verschuiving van aandacht voor risico's: van traditioneel, naar dreigingen die tot kort geleden niet of in beperkte mate op de agenda stonden. Die verschuiving hangt samen met de verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing. Verder heeft het ministerie van V&J de decentrale bestuurlijke structuur die aan zet is bij crises gewijzigd door introductie van de veiligheidsregio.

Bovendien is sprake van een steeds verdergaande internationalisering van crisisbeheersing: zowel wat betreft de risico's als ten aanzien van de betrokkenheid van overheden.

De complexiteit van dit alles staat op gespannen voet met de noodzaak tot eenvoud en transparantie bij crises. Op alle niveaus dient bij de betrokkenen op snelle wijze een totaalbeeld van de feiten op tafel te liggen. En vervolgens dient duidelijk te zijn wie wat doet en wie wat vooral niet doet.

De Wet veiligheidsregio's legt een brede verantwoordelijkheid bij het lokale en regionale niveau. De vraag is tot hoever die verantwoordelijkheid reikt, met name in relatie tot de rol van de centrale overheid bij verschillende crisistypen. Wat valt onder het opperbevel van de burgemeester? Juist tijdens crises is de noodzaak van eenvoud en transparantie essentieel.

Het koppelen van beleidsterreinen - of in jargon: van ketens - tezamen met duidelijkheid over de vraag wie waarover gaat is cruciaal voor goede crisisbeheersing. En daarbij hebben rijksheren van oudsher een belangrijke taak. Een taak die een aantal jaren onderbelicht is geweest vanwege de focus op traditionele rampenbestrijding, maar die met de verbreding naar crisisbeheersing weer een taak van betekenis wordt.

De afstemming tussen rijksheren was voorheen belegd op provinciaal niveau. Met de vorming van veiligheidsregio's is dit verschoven naar het regionale niveau. De commissaris van de Koningin heeft in de koude fase de rol die afstemming te bevorderen. Van de zijde van de provincie wordt er zeer aan gehecht dat er bij de regio's in Noord-Holland een duidelijk en gezamenlijk beeld bestaat van de rol van rijksheren. Hoe vindt afstemming tussen vitale sectoren en het regionaal beleidsteam plaats? Wat is de rol van de rijksheren daarbij?

Deze handleiding begint met een algemene paragraaf over de functie van rijksheren in het moderne crisismanagement. Daarop volgt een bijzonder paragraaf die elke rijkshere afzonderlijk behandelt. In de derde paragraaf staan de praktische gevolgen voor preparatie en respons opgesomd.

Met het oog op de leesbaarheid is de tekst praktisch gehouden.

Tot slot, omdat beleid en wetgeving over rijksheren nog niet is uitgekristalliseerd, zijn er verschillende open einden; die staan als zodanig vermeld.

CRISISBEHEERSING EN AFSTEMMING TUSSEN KETENS



KETENS

Er bestaat een groot aantal *crisistypen*, van ontploffingen in industriële installaties tot infectieziekten, groot-schalige stroomuitval en rellen in binnensteden. Elk crisistype valt onder een bepaald *beleidsterrein* en het *overheidsgezag* dat op dat terrein bevoegd is. Stroomuitval onder de minister van EL&I, openbare orde onder burgemeester of voorzitter veiligheidsregio, commissaris van de Koningin en de minister van V&J, infectieziekten onder burgemeester of de minister van VWS tezamen met de voorzitter veiligheidsregio.

De rol van de overheid verschilt per beleidsterrein, meer op afstand of zeer nauw betrokken.

Verzelfstandiging, marktwerking en privatisering betekenen dat de overheid meer op afstand is gaan staan. Drinkwaterbedrijven zijn geprivatiseerd, dus vallen niet meer hiërarchisch onder een burgemeester. Luchtverkeersleiding Nederland is nog wel overheid, maar is verzelfstandigd. De minister van I&M kan normaal gesproken geen concrete opdrachten meer geven.

Bovendien verschillen de betrokken niveaus per beleidsterrein, decentraal, centraal of Europees/internationaal.

De betrokken organisaties in een beleidsterrein vormen een *keten*: zij informeren elkaar, zo nodig is er sprake van hiërarchie.

Staatkundig heet dat *functioneel bestuur*: een overheidsorganisatie in zo'n keten bemoeit zich alleen met het eigen beleidsterrein, niet met wat daarbuiten speelt.

Een waterbeheerder kan geen bevel tot evacuatie geven bij dreigende overstroming; dat gaat zijn functioneel bestuur te buiten. Hij gaat over oppervlaktewater en waterkeringen, niet over de bevolking.

Niet elke keten is een functionele keten. Naast de functionele ketens is er de *algemene keten*. Daaronder vallen eigenlijk twee ketens, namelijk de algemene rampenbestrijding ('generieke openbare veiligheid') en de handhaving van de openbare orde.

Algemeen, want deze keten omvat de algemene bevolkingszorg; in laatste instantie gaat dat voor alles. De burgemeester is primair bevoegd.

Indien een probleem de openbare veiligheid of openbare orde niet raakt, is de algemene keten niet aan zet.

Een burgemeester bemoeit zich niet met de afhandeling van een gijzeling; dat valt onder de officier van justitie.

Indien een incident of crisis kan worden afgedaan binnen een functionele keten, hoeven de partijen in de algemene keten geen maatregelen te treffen (afgezien van mogelijk media-aandacht en informeren van de bevolking), ook indien de openbare veiligheid in het geding is (dat is het verschil met 'generieke openbare veiligheid').

Maatregelen ten aanzien van de voedselveiligheid worden in beginsel uitsluitend door de minister van EL&I (en de EU) getroffen. De openbare veiligheid is wel in het geding, maar het probleem kan worden afgehandeld in deze functionele keten.

Met de beleidsnota Crisisbeheersing 2004-2007 en daarop volgend de Wet veiligheidsregio's (2010) is ingezet op de 'verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing'. Dit houdt in dat de focus op algemene rampenbestrijding is verlaten en dat alle mogelijke crisistypen in beeld komen.

Dat betekent dus betrokkenheid van alle relevante functionele ketens.

Historisch is dit niet nieuw. Een dergelijke brede aanpak bestond ook ten tijde van de Koude Oorlog onder de noemer civiele verdediging; elk onderdeel van de samenleving kon immers bij een eventueel groot-schalig conflict geraakt worden. Het probleem van de civiele verdediging was echter dat geen rekening werd gehouden met crises op kleinschaliger (decentraal) niveau, de zogenoemde vredescalamiteiten. De aanpak van deze vredescalamiteiten heeft zich de afgelopen 20 jaar ontwikkeld tot wat nu heet de algemene rampenbestrijding.¹⁾ De breedte van vroeger is daarbij uit beeld geraakt en is nu dus weer opgepakt, echter niet beperkt tot worst case-crisis.

Op de volgende pagina's staat een totaaloverzicht van alle voor crisisbeheersing relevante ketens met de belangrijkste kenmerken. Daarbij is al wat vooruitgelopen op kenmerken die hierna in de tekst nog terugkomen (centralisatie-decentralisatie).

Wil ten tijde van een crisis het totaal aan betrokken partijen overzichtelijk blijven, dan is het essentieel dat duidelijk is wie waarvoor staat en wie wat doet. Dat is niets anders dan een overzicht van de betrokken ketens, met de partijen in die ketens, burgemeester, hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat, regionaal inspecteur van de VROM-inspectie (per 2012 de Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT), regionaal militair commandant etc., om maar enkelen te noemen. Zo'n overzicht biedt inzicht in het *netwerk*. Het is een selectie van de voor deze crisis relevante ketens. Goed crisismanagement begint dus met:

- 1 een analyse van de feiten (wat is en kan worden geraakt) en vervolgens met
- 2 een analyse van het netwerk (wie zijn betrokken, hoe zijn deze betrokken).

Om een netwerk te maken (letterlijk: te tekenen, zoals

¹⁾ De handhaving van de openbare orde heeft daarbij minder aandacht gekregen. Zo viel de voorbereiding op rellen buiten het bereik van één van de wetten die is vervangen door de Wet veiligheidsregio's, namelijk de Wet rampen en zware ongevallen.

dat is gedaan in de Bestuurlijke netwerkkaarten crisis-beheersing) moeten echter nog twee andere vragen worden beantwoord, naast een overzicht van betrokken ketens:

- op welk niveau is de overheid betrokken, decentraal, centraal en/of Europees/internationaal ?
- wat is de relatie tussen de ketens en hoe is de afstemming gewaarborgd ?

Beide vragen komen hierna aan bod.

En dat leidt vanzelf tot positionering van de rijksheren.

Maar eerst het totaaloverzicht van ketens.

Overzicht functionele ketens en de algemene keten

verantw. ministerie	keten	decentraal/centraal/Eur.-intern.	basisstructuur keten
AZ	media en openbaarheid	centraal	minister-president - bedrijfstak/burgers
BZ	evacuatie Nederlanders in het buitenland	centraal	minister
Def	krijgsmacht	centraal	minister
EL&I	olie	centraal/int.	minister/IEA - bedrijfstak/verbruikers
	gas	centraal	minister - bedrijfstak
	elektriciteit	centraal	minister - bedrijfstak
	mijnbouw	centraal	minister - bedrijfstak
	schaarste generiek	centraal en decentraal	minister - bedrijfsleven of burgemeester - bedrijfsleven
	prijzen generiek	centraal	minister - bedrijfsleven
	telecommunicatie (incl. internet)	centraal	minister - bedrijfstak
	post	centraal	minister - bedrijfstak
	voedselvoorziening	centraal/Eur.	minister/EC - bedrijfsleven
	voedselveiligheid	centraal/Eur.	minister/EC - bedrijfstak (naast VWS)
	dierziekten	centraal/Eur.	minister/EC - bedrijfstak
	plantenziekten	centraal	minister - bedrijfstak
Fin	financieel verkeer	centraal/Eur.	minister/ECB/DNB - bedrijfstak
I&M	incidenten- en rampenbestrijding op zee	centraal	minister, tevens als beheerder
	oppervlaktewateren en waterkeringen (incl. kwaliteit)	centraal en decentraal (waterschappen)	afhankelijk van de beheerder, voor rijkswateren de minister
	binnenvaart	centraal en decentraal	afhankelijk van de beheerder, voor rijksvaarwegen de minister; en afhankelijk van veiligheidsaspect: vervoersnoodmaatregelen zijn gecentraliseerd
	luchtvaart	centraal en decentraal	afhankelijk van veiligheidsaspect: vervoer, verkeer en beveiliging zijn gecentraliseerd
	spoorvervoer	centraal en decentraal	afhankelijk van veiligheidsaspect: vervoersnoodmaatregelen zijn gecentraliseerd
	wegverkeer	centraal en decentraal	afhankelijk van de beheerder, voor rijkswegen de minister; en afhankelijk van veiligheidsaspect: vervoersnoodmaatregelen zijn gecentraliseerd
	zeescheepvaart en havens	centraal en decentraal	havens: in beginsel bij havenautoriteit met mogelijk maatregelen minister - havenautoriteit/bedrijfstak; zeescheepvaart afhankelijk van veiligheidsaspect: vervoersnoodmaatregelen zijn gecentraliseerd
	informatie over weer, klimaat en seismologie	centraal	KNMI, agentschap van I&M
	drinkwater en noodwater	centraal - decentraal	minister (inspectie) - drinkwaterbedrijf – burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
	milieugevaarlijke stoffen (en genetisch gemodificeerde organismen)	centraal	minister - veroorzaker
	lucht	decentraal	cdK - veroorzaker
	bodem	decentraal	GS/cdK, B&W 'grotere gemeenten', besturen plusregio's - veroorzaker
	afval	decentraal - centraal	B&W/GS (bevoegd gezag Wm) en minister – bedrijf/inrichting

	kernongevallen	centraal en decentraal	afhankelijk van type ongeval: minister en collega bewindspersonen in samenwerking met voorzitter veiligheidsregio of alleen burgemeester / voorzitter veiligheidsregio
	volkshuisvesting en wederopbouw	centraal	minister - bedrijfstak
	milieu-aspecten van defensie-inrichtingen	centraal	minister - inrichting
	buisleidingen	centraal	per veiligheidsaspect verschillend (vervoer algemeen, energie, rampenbestrijding; externe veiligheid = geen crisisbeheersing maar proactie/preventie)
OCW	onderwijs (i.h.b. sociale veiligheid)	decentraal en centraal	burgemeester/voorzitter veiligheidsregio of minister -instelling/bedrijfstak
	bescherming cultureel erfgoed	decentraal en centraal	burgemeester/voorzitter veiligheidsregio of minister -instelling/bedrijfstak
SZW	arbeidsveiligheid	centraal	minister/inspectie - bedrijfsleven en organisaties
	arbeidsvoorziening	centraal	minister/inspectie - bedrijfsleven en organisaties
	lonen	centraal	minister - bedrijfsleven
	sociale zekerheid	centraal en decentraal	afhankelijk van verzekering en voorziening: minister - uitvoeringsorganisaties en B&W/GSD
V&J	openbare orde	decentraal met opschaling	burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
	generieke rampenbestrijding op het land	decentraal met opschaling	opperbevel burgemeester of voorzitter veiligheidsregio
	rechtspleging en uitvoering strafvonnissen	centraal	minister - rechterlijke macht (organisatorisch) en minister - inrichtingen
	vreemdelingen	centraal/Eur.	minister - burger
	terrorismebestrijding	centraal	minister – collega bewindspersonen en minister - organisaties/bedrijfsleven
VWS	gezondheidszorg generiek	centraal en decentraal	opperbevel burgemeester/operationele leiding directeur publieke gezondheid en minister/inspectie - bedrijfstak
	infectieziektenbestrijding	decentraal en centraal	afhankelijk van ziekte: burgemeester of minister en voorzitter veiligheidsregio
	voedselveiligheid	centraal/Eur.	minister/EC - bedrijfstak (naast EL&I)

toelichting

Dit schema geeft een beeld van de breedte van crisisbeheersing.

Het schema laat zien dat de meeste functionele ketens zijn gecentraliseerd. De structuur is veelal de relatie tussen de betreffende minister en de (landelijke) bedrijfstak.

De algemene keten wijkt hier van af. Die is in beginsel decentraal opgezet waarbij de partijen deel uitmaken van de bestuurlijke hoofdstructuur: gemeente/regio - cdK/rijk. Daarbij is opschaling mogelijk (interventie van hogerhand), waarbij er nog aparte opschalingsmogelijkheden zijn voor evacuatie en handhaving van de openbare orde.

Sommige functionele ketens zijn (deels) ook belegd in de bestuurlijke hoofdstructuur, zoals infectieziekten en kernongevallen. Kenmerkend daarvoor is dat onderdelen daarvan zijn gecentraliseerd bij de betreffende minister ('grote kernongevallen', ongevallen met de zgn. categorie A-objecten en zeer ernstige infectieziekten, de zgn. groep A).

CENTRAAL EN DECENTRAAL

Vaak bestaat het beeld dat crisisbeheersing in beginsel decentraal is georganiseerd (de burgemeester als spil) en dat zo nodig kan worden opgeschaald naar een hoger niveau.

Dat beeld is niet juist, zoals het voorgaande schema laat zien.

In de meeste functionele ketens is een minister degene die in een sector van overheidswege ingrijpt.

De minister van EL&I kan maatregelen treffen ten aanzien van de levering van gas.

In een aantal gevallen gaat centralisatie zo ver dat een Europees of internationaal orgaan bevoegd is.

De Europese commissie beslist over noodvaccinaties bij een dierziekte.

Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen het functioneren van keten ('de continuïteit van het functioneren van de bedrijfstak, van de voorziening of levering') en incidenten die betrekking hebben op openbare orde en openbare veiligheid.

Een burgemeester geeft geen opdrachten aan de beheerder van het landelijke hoogspanningsnet over de levering van elektriciteit.

Doet zich een brand voor in een elektriciteitscentrale, dan is dat niet anders dan een brand in het algemeen: de brandweer heeft een taak naast een eventuele bedrijfsbrandweer en de burgemeester heeft het gezag.

Is dus het functioneren van een sector in het geding, dan kan vaak alleen de betreffende ‘vakminister’ zo nodig in grijpen. Maar het is mogelijk dat het dysfunctioneren van een sector gevolgen heeft voor de openbare veiligheid en/of de openbare orde buiten de sector.

Om bij elektriciteit te blijven, indien er sprake is van stroomuitval, kan een burgemeester bijvoorbeeld een avondklok instellen, ter voorkoming van plunderingen ‘s nachts in de binnenstad. Het betreft de aanpak van effecten, niet van de oorzaak.

Samengevat: crisisbeheersing is dus niet in beginsel decentraal belegd, maar is voor de meeste crisistypen gecentraliseerd. De rol van decentrale overheden beperkt zich bij dergelijke crises tot de *effecten voor de openbare orde en/of de openbare veiligheid* (en in sommige gevallen tot uitvoering van / medewerking bij centrale maatregelen).

Daarnaast is sprake van een *tendens tot centralisatie van overheidsbevoegdheden bij inbreuken op de openbare veiligheid* die traditioneel vielen onder decentraal gezag.

Bij kernongevallen is een onderscheid ingevoerd tussen twee typen: ongevallen waarvoor de centrale overheid aan zet is (grote incidenten, bijvoorbeeld bij kerncentrales) en ongevallen die vallen onder de ‘normale’ decentrale rampenbestrijding (zoals een ongeval met een vrachtwagen die radioactief afval van ziekenhuizen vervoert).

Ook bij infectieziekten is dit onderscheid ingevoerd. Voor de bestrijding van enkele ziekten is de minister van VWS verantwoordelijk (pokken, polio, sars en virale hemorrhagische koorts); andere ziekten vallen onder het traditionele decentrale regime bij infectieziekten.

Naar aanleiding van de orkaan Katrina is de mogelijkheid onderzocht om op centraal niveau het besluit tot evacuatie te nemen. Dat was reeds formeel geregeld (uit de tijd van de Koude Oorlog), maar heeft geruime tijd een sluimerend bestaan geleid.

Voor het in kaart brengen van een *netwerk* is het dus essentieel dat niet alleen de betrokken ketens met de partijen daarin bekend zijn, maar ook op welk niveau besluiten worden genomen.

Dat kan per keten verschillen.

En – zoals hiervoor al aangegeven – dat kan per veiligheidsaspect binnen een keten verschillen (bij de transportmodaliteiten: verkeer, vervoer, openbare veiligheid d.w.z. incidenten- en rampenbestrijding, beveiliging). In bondig Engels zijn deze aspecten:

- *safety* (openbare veiligheid),
- *security* (openbare orde, beveiliging) en
- *continuity* (continuïteit van het functioneren van de bedrijfstak of vitale dienstverlening in het algemeen).

En het kan ook per situatie in een keten verschillen, zoals de ad hoc centralisatie van een besluit tot evacuatie.

Omdat de aansturing per keten verschilt – decentraal of centraal – kan het voorkomen dat bij één crisis over verschillende onderwerpen besluiten op verschillende niveaus worden genomen. Het is daarom voor het in kaart brengen van een netwerk cruciaal dat – naast duidelijkheid over het niveau waarop *binnen* een keten besluiten worden genomen – bekend is hoe de onderlinge relatie is *tussen* de ketens en hoe onderling wordt afgestemd. Hierover meer hierna. Ter afsluiting eerst een opmerking over de rol van rijksheren.

Wat betekent een centralistische aanpak van verschillende crisistypen voor de rol van een rijksheren?

Kort gezegd, indien een minister de regie heeft (of op zich neemt bij een in beginsel decentrale aanpak), kan hij gebruik maken van zijn ‘vooruitgeschoven post’. Een rijksheren – geen wettelijke, maar een historische term – is een rijksorgaan in het veld die handelt in naam van een minister.

Primair betreft dat de informatiefunctie die deze rijksheren vervult, binnen zijn sector dus richting bedrijfsleven en verder naar de decentrale crisisteams en naar zijn of haar ministerie.

Deze informatiepositie kan ook inhouden: het aanbieden van expertise, bijvoorbeeld bij milieu-incidenten.

Daarnaast kan een rijksheren bevoegdheden uitoefenen.

Bij de grootschalige evacuatie van de Betuwe in 1995 heeft de minister van EZ zijn rijksheren in Gelderland – de secretaris van de kamer van koophandel in Arnhem – gemachtigd om de Vorderingswet toe te passen. Dat met het oog op een mogelijke schaarste aan transportmiddelen voor de evacuatie van bedrijfsvoorraden en inventaris.

Overigens zal een rijksheren – indien hij maatregelen treft – meestal niet een machtiging van een minister hoeven af te wachten.

Het zijn van rijksheren is immers een functie bovenop de functie die deze personen dagelijks vervullen, zoals regionaal inspecteur of directeur van een regionale dienst van Rijkswaterstaat. Op grond van die dagelijkse functie kan een rijksheren veelal reeds eigen maatregelen in zijn sector treffen. Machtiging door een minister voor het treffen van maatregelen is in dat geval niet nodig.

Een officier van justitie beschikt over een scala van bevoegdheden op het terrein van strafrecht. Die past hij ook toe in het kader van crisisbeheersing, zoals bij een terroristische aanslag of bij onlusten in een gevangenis.

In de meeste ketens zullen die eigen maatregelen van rijksheren reeds vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, omdat rijksheren in hun dagelijkse functie veelal deel uitmaken van (de landelijke organisatie van) een departement. Denk aan inspecties, douane, het openbaar ministerie en Rijkswaterstaat.

AFSTEMMING TUSSEN KETENS EN ONDERLINGE RELATIE

Zoals gezegd, begint goed crisismanagement met een analyse van de feiten (wat is en kan worden geraakt). Daaruit volgt de tweede stap, namelijk zicht op de ketens die betrokken zijn bij de afhandeling (het netwerk). Indien meerdere ketens een rol vervullen, is *afstemming* nodig. Wie treft welke maatregelen, wat zijn effecten van maatregelen voor andere ketens?

Het ruimen van besmet vee kan gevolgen hebben voor de openbare orde.

Het begint dus met delen van informatie en het krijgen van een gemeenschappelijk beeld van de situatie. En zo nodig met aanpassen van maatregelen – of van het tijdstip van uitvoering van die maatregelen – om grotere problemen in andere ketens te voorkomen of te beperken.

Bij evacuatie van een bepaald gebied kan het nodig zijn dat personeel op bepaalde objecten in de vitale infrastructuur op zijn post blijft (of pas later weggaat).

Denk aan elektriciteitscentrales, telecominstallaties, militaire objecten, waterstaatswerken en dergelijke.

De afstemming tussen alle betrokken ketens – centraal of decentraal aangestuurd – vindt zowel in Den Haag plaats als op locatie. Uiteraard is decentrale afstemming alleen mogelijk, indien de betreffende *vertegenwoordigers van de verschillende ketens* goed op de hoogte zijn van de feiten en van de door het bevoegd gezag, vaak een minister, getroffen of voorgenomen maatregelen.

Een rijkshere kan dus alleen zijn rol vervullen indien hij een integraal onderdeel uitmaakt van de crisis-beheersingsorganisatie in de betreffende keten.

Dat laatste is meestal nog niet het geval. De aanwijzing van rijksheren is deels verouderd. De wetgeving van verschillende ministeries is nog niet gemoderniseerd. Hierover meer in paragraaf 2 en in bijlage 2.

En de meeste ministeries hebben nog geen beeld van de wijze waarop een rijkshere kan worden benut.

Het is één van de nog losse eindjes in het systeem van crisisbeheersing.

Traditioneel vond de decentrale afstemming plaats op provinciaal niveau, namelijk het overleg van rijksheren onder leiding van de rijkshere van V&J, de commissaris van de Koningin.

Met inwerkingtreding van de *Wet veiligheidsregio's* in 2010 is de afstemming tussen de ketens verschoven van het provinciale naar het regionale niveau.

Het overleg van rijksheren vindt in de responsfase plaats in het RBT, het *regionaal beleidsteam* (naast betrokkenheid in de preparatiefase). Uitzondering daarop vormt uiteraard de rijkshere van V&J zelf.

De commissaris van de Koningin bevordert in de koude fase de samenwerking tussen de ketens en in het bijzonder de samenwerking tussen rijksheren en de veiligheidsregio's; in de warme fase kan hij optreden indien die samenwerking niet naar behoren verloopt.

Daarbij is wel van belang zicht te houden op de kern van het netwerkdenken: van wie is de crisis eigenlijk? Zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet, is bij veel crisistypen niet een burgemeester of voorzitter veiligheidsregio de spil, maar een vakminister.

Een burgemeester – en dus ook de voorzitter veiligheidsregio – is alleen aan zet bij effecten voor de openbare orde en/of openbare veiligheid en uiteraard bij crisistypen die zich primair op deze beleidsterreinen voordoen, zoals rellen met voetbalsupporters, een explosie in een industriële installatie of een grootschalig transportongeval.

Er kan dus wel afstemming plaatsvinden in RBT-verband – zodat decentraal een integraal beeld bestaat – maar het zwaartepunt van de afhandeling kan elders liggen, centraal of zelfs Europees/internationaal.

De respons op een terroristische aanslag is gecentraliseerd (minister van Veiligheid en Justitie). Ook hier: bij effecten voor de openbare veiligheid en/of openbare orde treft de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio maatregelen, maar de overkoepelende regie ligt bij de centrale overheid.

Indien het zwaartepunt bij een functionele keten ligt, kan het voorkomen dat de betreffende rijkshere op locatie de leiding heeft, in plaats van een burgemeester of voorzitter veiligheidsregio.

Bij een besmetting van drinkwater bij een drinkwaterbedrijf waarbij nog geen besmet water in het distributienet is terechtgekomen is van overheidswege – naast uiteraard het bedrijf zelf – de regionale VROM-inspecteur (per 2012 inspecteur van ILT) aan zet.

Bij een dierziekte hebben de verschillende vertegenwoordigers van EL&I (uitvoeringsorganisatie, inspectie) op locatie de leiding.

Desalniettemin heeft afstemming dan een meerwaarde. Ook indien het zwaartepunt bij een bepaalde keten ligt, zullen andere partijen (tijdig) geïnformeerd willen zijn met het oog op neveneffecten.

Hoe is de relatie tussen de functionele ketens en de algemene keten onderling?

Want afstemming is mooi, maar wie hakt de knopen door?

Een burgemeester of voorzitter veiligheidsregio kan de bevelen geven die nodig zijn indien de openbare orde en/of

de openbare veiligheid in het geding is. Dat kan inbreuk maken op de centrale regie bij bepaalde crisistypen.

De bestrijding van dierziekten is voorbehouden aan de minister van EL&I samen met Brussel.

Er zijn gevallen bekend waarin een burgemeester zelf maatregelen trof vooruitlopend op maatregelen van de minister.

Een burgemeester of voorzitter kan echter pas ingrijpen in een andere keten indien de gevolgen voor de openbare orde en veiligheid zwaarder wegen dan de afhandeling van de crisis in die andere keten terwijl in die keten niet of niet voldoende rekening zou worden gehouden met die openbare orde en veiligheid.

Hij zal daarbij – behoudens spoed – in eerste instantie aan het bevoegd gezag in die keten moeten verzoeken te doen wat volgens hem nodig is. Dat verzoek zal in een gemeentelijk of regionaal beleidsteam aan de betreffende rijksheren kunnen worden gedaan.

Een burgemeester of voorzitter kan ook aan de commissaris van de Koningin verzoeken op te treden jegens een rijksheren.

In het gezelschap van rijksheren is de commissaris van de Koningin de primus inter pares. Dat wil zeggen, hij kan aan rijksheren opdrachten geven over de wijze van samenwerking met elkaar en met andere overheden.

Dat de opdrachten van de cdK aan andere rijksheren alleen betrekking kunnen hebben op de wijze van samenwerking en niet op de te treffen maatregelen, hangt samen met de positie van rijksheren: zij handelen formeel in naam van hun minister of bij uitoefening van eigen bevoegdheden – meestal – onder ministeriële verantwoordelijkheid.

En vice versa, indien partijen in een functionele keten moeite hebben met het optreden van een burgemeester of voorzitter (omdat dat maatregelen in die keten – onnodig – zou doorkruisen), kunnen zij aan de commissaris van de Koningin of aan de minister van V&J verzoeken in te grijpen in de algemene keten, dus jegens de betreffende burgemeester of voorzitter.²⁾

Uiteraard zullen commissaris en minister hun eigen afweging maken. Het is denkbaar dat zij van mening zijn dat de burgemeester of voorzitter in de gegeven omstandigheden terecht is opgetreden jegens een andere keten en daarbij terecht eventueel een inbreuk heeft gemaakt op een in beginsel centrale aanpak van de crisis.

2) Er bestaan enkele uitzonderingen hierop, zoals op het terrein van havenbeveiliging en de bestrijding van terrorisme. Hier kan de 'vakminister' zich rechtstreeks wenden tot de burgemeester.

TAAK EN TAAKVERVULLING VAN EEN RIJKSHEER

Hiervoor is reeds ingegaan op de rol die een rijksheren vervult. Daarbij past nog één algemene kanttekening. Het zijn van rijksheren voor een bepaald ministerie betekent niet dat alle beleidsterreinen die onder dat ministerie vallen deel uitmaken van het werkveld van de rijksheren. De regie van overheidswege bij sommige beleidsterreinen ligt uitsluitend in Den Haag. Dat heeft te maken met de structuur van de betreffende bedrijfstak.

De rijksheren voor I&M spelen geen rol ten aanzien van luchtvaart. De rijksheren voor EL&I spelen geen rol ten aanzien van telecommunicatie en energie.

Deze beperking kan veranderen, maar vooralsnog moet per rijksheren worden bezien hoe breed zijn werkkerrein is.

Dat kan voor een decentraal crisisteam lastig zijn. Denkbaar is dat een rijksheren op bepaalde terreinen van een ministerie weliswaar geen maatregelen treft, maar wel een informatiepositie inneemt. In de paragraaf 2 staat aangegeven waar dat aan de orde kan zijn.

Deze lacune wordt voor een deel ondervangen door de convenanten die zijn en worden gesloten tussen vitale sectoren en veiligheidsregio's. Zo heeft EL&I geen rijksheren die een functie vervult op het gebied van elektriciteit en gas, maar door het convenant zal in toekomst het RBT verzekerd zijn van de benodigde relatie met die sectoren.

Voor een deel ondervangen deze convenanten de lacunes die er bestaan op het gebied van vertegenwoordiging van ministers/ ministeries, voor een deel is er een overlapping: er bestaan convenanten c.q. er zijn convenanten in de maak voor drinkwater, elektriciteit en gas, telecommunicatie, spoor en Rijkswaterstaat.

Gegeven een bepaalde taak van een rijksheren - met de hiervoor genoemde beperking - wat houdt dat praktisch in voor de taakvervulling?

Het zijn van rijksheren is een functie op bestuurlijk niveau, niet op operationeel niveau.

In een veiligheidsregio kan een rijksheren deel uitmaken van een RBT (of GBT), niet van een ROT. Daarnaast kan tevens vertegenwoordiging op operationeel niveau zinvol zijn, zij het niet door de rijksheren zelf.

Als 'ogen en oren van een minister in het veld' zal hij zicht moeten hebben op politiek/bestuurlijk gevoeligheden.

Het gaat om kernvragen en kerntaken als: welke informatie wil een minister hebben, welke maatregelen zal een minister moeten treffen, waar is overheidsinterventie überhaupt nodig - interventie of het nalaten daarvan waarvoor een minister verantwoordelijk is, het bewaken van uitvoering en afstemming, welke informatie hebben andere rijksheren of een burgemeester / voorzitter veiligheidsregio nodig zodat zij hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken, welke expertise die in mijn keten beschikbaar is kan ik een burgemeester / voorzitter aanbieden.

De algemene valkuil is dat functionarissen op bestuurlijk niveau in het operationele worden gezogen.

Dat fenomeen doet zich overigens op alle niveaus voor: van gemeentelijke en regionale beleidsteams tot het ministerieel beleidsteam. Operationeel bezig zijn in een bestuurlijk team geeft de illusie met de crisis bezig zijn, maar de bestuurlijke component wordt dan gewoonweg vergeten en operationeel worden zaken dubbel gedaan. Dat neemt niet weg dat rijksheren hun bijdrage kunnen leveren aan goed crisismanagement: besturen, dus ook besturen tijdens een crisis, betekent vooruitzien.

Denken in scenario's. Waar staan we over 4 uur, over twee dagen. Niet overdoen wat het operationele al doet of zou moeten doen: aansturen van dat niveau in plaats van voor de voeten lopen of zelf doen.

Denken over de volle breedte van crisisbeheersing, zijn we niets vergeten, wat hebben mijn maatregelen voor gevolgen elders, wat wil een burgemeester / voorzitter weten zodat hij tijdig daarop kan anticiperen, wat wil de bedrijfstak weten zodat bedrijven hun maatregelen kunnen treffen; zijn er bestuurlijke dilemma's, de inzet van schaarse middelen.

Het op deze wijze opereren is niets anders dan normaal goed management. De ervaring leert dat het nuttig is specifiek te trainen op toepassing hiervan in een crisisteam.

ROL PER RIJKSHEER



Dit deel bevat een algemeen beeld per ministerie. Daarbij staat vermeld wat de rol van de rijksheer is of zou kunnen zijn.

Het beschrijven van de rol van een rijksheer begint met het aangeven wat op een ministerie op het gebied van crisisbeheersing speelt: een rijksheer opereert in het verlengde daarvan.

In de vorige paragraaf is uiteengezet dat een rijksheer in een aantal gevallen geen rol vervult in alle ketens die onder 'zijn' ministerie vallen. Dat komt dan door de structuur van een keten waardoor alleen op centraal niveau maatregelen worden getroffen, zoals ten aanzien van het financieel verkeer.

Desalniettemin kan dat een hiaat vormen in de decentrale crisisbeheersing: niet op de hoogte zijn van feiten en/of maatregelen, zodat daar niet op kan worden gereageerd of geanticipeerd met het oog op de handhaving van de openbare orde en openbare veiligheid.

Zoals eerder vermeld, wordt dit deels ondervangen door convenanten tussen enkele vitale sectoren en de veiligheidsregio's.

Denkbaar is dat een rijksheer op bepaalde terreinen van een ministerie weliswaar geen maatregelen treft, maar wel een informatiepositie inneemt. In deze paragraaf staat vermeld waar dat aan de orde kan zijn.

AZ

Afgezien van de centrale rol die de minister-president tijdens crises kan innemen, heeft crisisbeheersing-AZ betrekking op de media: het beschikken over zendtijd en studio's. Wettelijk is dit centralistisch geregeld, maar de praktijk voorziet in convenanten met regionale omroepen (als 'calamiteitenzender') zodat de Mediawet op dit punt niet hoeft te worden toegepast, althans indien dit adequaat is geregeld en voorbereid.

Een rijksheer van AZ is dan ook niet aan de orde; zo nodig kan de minister-president de cdK's en burgemeesters machtigen.

Formele aanwijzing en bevoegdheden

De minister-president kan andere ministers, commissarissen van de Koningin en burgemeesters aanwijzen op grond van de Mediawet en het betreffende uitvoeringsbesluit.

De aanwijzing heeft betrekking op het beschikbaarstellen van zendtijd en het gebruik van studio's.

BZ

Buitenlandse zaken is betrokken bij internationale crisisbeheersing van verschillende aard. In het oog springend is de humanitaire hulpverlening.

Verder heeft BZ het voortouw bij een eventuele evacuatie van Nederlanders in het buitenland. Een aparte aanwijzing van bijvoorbeeld ambassadeurs als rijksheer heeft daarbij geen meerwaarde.

Formele aanwijzing en bevoegdheden

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn voor BZ de commissarissen van de Koningin aangewezen. Dit had betrekking op de relatie met buitenlandse vertegenwoordigingen in Nederland. De huidige praktische betekenis hiervan is onbekend.

De aanwijzing op grond van het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voorzover de minister van BZ daartoe bevoegdheden toekomt (zoals vorderen). Ook hiervan is de betekenis voor de praktijk onbekend.

DEFENSIE

Ondersteuning door Defensie van het civiele gezag (civiel-militaire bestuursafspraken) kan allerlei vormen aannemen, denk aan inzet van ontsmettingsapparatuur, verbindingsmiddelen, transport etc. en uiteraard van specialistische kennis op deze terreinen, tezamen met een gedegen organisatie voor leiding, coördinatie en uitvoering.

Daarnaast moet niet de andere kant uit het oog worden verloren, namelijk de ondersteuning van de krijgsmacht door civiele autoriteiten en bedrijfsleven bij de uitvoering van militaire operaties. Dat kan bijvoorbeeld het gebruik van havens betreffen, maar ook het beschikbaarstellen van bepaalde goederen.

Hoe een rijksheer van Defensie hierin te plaatsen?

De ondersteuning door Defensie van het civiele gezag is operationeel van aard.

Er is sprake van betrokkenheid van Defensie op bestuurlijk niveau indien door Defensie wordt ingegrepen in het civiele bestuur en maatregelen worden getroffen jegens burgers. Dit is van een geheel andere orde dan de genoemde ondersteuning door Defensie. Het betreft maatregelen op logistiek terrein ter ondersteuning van de krijgsmacht en zo nodig de instelling van militair gezag (militair bestuur).

Een rijksheer van Defensie in zijn formele rol heeft een functie bij de ondersteuning van de krijgsmacht. Het uitoefenen van bevoegdheden in het kader van ondersteuning van het civiele gezag ligt niet voor de hand.

Vandaar dat nu reeds Defensie vertegenwoordigd is in ROT's zonder dat een rijksheer van Defensie op RBT-niveau betrokken is. Een rijksheer van Defensie kan in vredetijd wel een informatiepositie vervullen in het RBT. Bovendien kan er een noodzaak bestaan tot afstemming met Defensie in het RBT indien als gevolg van een crisis een defensie-object wordt bedreigd.

De nationale organisatie van Defensie kent regionaal militaire commandanten; zij zijn tevens rijksheer.

Formele aanwijzing en bevoegdheden

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn regionaal militair commandanten aangewezen voor wat betreft generieke schaarste- en prijsmaatregelen voorzover de minister van Defensie

daartoe bevoegdheden toekomt (met name de toepassing van de Vorderingswet).

In het Aanwijzingsbesluit noodwetgeving Verkeer en Waterstaat zijn de regionaal militair commandanten aangewezen voor wat betreft de toepassing van de Vervoersnoodwet en de Havennoodwet.

Wat nog dient te gebeuren is het aanwijzen van rijksheren van Defensie voor toepassing van de Distributiewet (in 2005 gemoderniseerd; de invoering van de prestatieplicht in de Distributiewet is voor Defensie van belang).

Daarnaast kent Defensie de bijzondere rechtsfiguur van (instelling van) militair gezag (op grond van de Oorlogswet voor Nederland). Zoals gezegd, houdt dit de introductie in van militair bestuur.

EL&I

Onder EL&I vallen verschillende kernonderdelen van het crisisbeheersingsbeleid, namelijk voedsel, energie en telecommunicatie (incl. internet), naast de bestrijding van dierziekten. Energie is niet één sector, maar een verzamelnaam voor meerdere ketens, namelijk olie, gas en elektriciteit.

Daarnaast is EL&I verantwoordelijk voor generieke schaarstemaatregelen, generieke prijsmaatregelen en voor post.

Een bijzondere keten in het werkveld van EL&I is mijnbouw. Dat behelst ook rampenbestrijding op *off shore* installaties. Hierbij treedt de inspecteur-generaal der mijnen namens de minister op.

Elk van deze ketens kent een unieke structuur, veelal met internationale en Europese aspecten. Algemeen kenmerk is dat overheidsinterventie is gecentraliseerd.

Daarbij dient evenwel een onderscheid te worden gemaakt tussen typen crises.

Zoals is aangegeven in de vorige paragraaf, valt de bestrijding van een brand in een elektriciteitsproductiecentrale onder de reguliere hulpverlening en daarmee onder het gezag van de burgemeester.

Het waarborgen van de continuïteit van de levering is in laatste instantie een kwestie van de minister (in laatste instantie: naast maatregelen door de bedrijfstakken zelf). Decentrale overheden zullen wel de gevolgen ondervinden van discontinuïteit in de levering, maar hun maatregelen zullen alleen betrekking hebben op de effecten van bijvoorbeeld een stroomstoring, niet op het wegnemen van de oorzaak.

Door samenvoeging van de ministeries van EZ en LNV kent EL&I meerdere rijksheren: de economisch commissaris en de voedselcommissaris.

De rol van de economisch commissaris betreft het bedrijfsleven in het algemeen en generieke schaarstemaatregelen. Een voorbeeld daarvan is toepassing van de Vorderingswet in 1995 bij de evacuatie van de Betuwe door de rijksheren in Gelderland. Het treffen van schaarstemaatregelen is in het algemeen gecentraliseerd, maar een burgemeester kan op grond

van zijn eigen noodbevoegdheden (Gemeentewet, Onteigeningswet) ook optreden. Daar waar het bedrijfsleven betreft, ligt het voor de hand dat hij dat overlaat aan de economisch commissaris. Denkbaar is dat de economisch commissaris ook een rol zou vervullen op andere terreinen, zoals elektriciteit en telecommunicatie: niet voor het treffen van maatregelen, maar informatief, als schakel tussen ministerie, bedrijfsleven en regionaal beleidsteam. Die rol vervult hij nu evenwel niet; dat wordt in 2011 en 2012 deels ondervangen door convenanten tussen vitale sectoren en de veiligheidsregio's voor elektriciteit en gas en voor telecommunicatie (niet voor olie).

Formele aanwijzing en bevoegdheden van de economisch commissaris

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn de directeuren van de Kamer van Koophandel aangezien als economisch commissaris.

De aanwijzing heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voorzover de minister van EL&I daartoe bevoegdheden toekomt (vorderen; de aanwijzing op grond van het nieuwe art. 10b Distributiewet met het oog op het opleggen van een prestatieplicht heeft nog niet plaatsgevonden).

Landbouw heeft de afgelopen jaren verschillende crises meegemaakt, met name door het uitbreken van dierziekten en in (veel) mindere mate door inbreuken op de voedselveiligheid. Crisisbeheersing op dit terrein is dan ook op de bestrijding van dierziekten gericht. Daar staat tegenover dat de aanwijzing van rijksheren traditioneel betrekking heeft op voedselvoorziening. Deze rijksheren dragen dan ook de titel voedselcommissaris. Voedselvoorziening kan een probleem zijn, maar recent optreden op dit terrein is alleen bekend op Europees niveau (beperken of zelfs stopzetten van de export van voedsel bij droogte).

Hoewel niet in regelgeving formeel aangewezen, zullen de regionale crisismanagers bij dierziekten tevens rijksheren zijn en dus in voorkomend geval gemachtigd kunnen worden noodbevoegdheden namens de minister uit te oefenen.

Een belangrijke rol van de regionale crisismanager is om naast de uitvoering van maatregelen in de eigen keten overleg te voeren met burgemeesters in verband met afstemming van maatregelen en (neven)effecten van maatregelen, denk aan handhaving van een vervoersverbod en verstoringen van de openbare orde.

Hier moeten ook plantenziekten worden genoemd. Het zich voordoen van plantenziekten is niet relevant voor de volksgezondheid, maar voor export. Maatregelen op dit terrein zullen door de minister zelf worden genomen in samenwerking met de regionale crisismanagers / tevens rijksheren.

Formele aanwijzing en bevoegdheden van de voedselcommissaris
Op grond van de Noodwet voedselvoorziening zijn de (niet meer bestaande) districtsbureauhouders van de Stichting Uitvoering Landbouwmaatregelen aangewezen en verder aparte bij beschikking aan te wijzen rijksheren voor een aantal gemeenten.

De aanwijzing heeft betrekking op toepassing van de Noodwet voedselvoorziening naast enkele algemene schaarste-wetten voor zover de minister van EL&I krachtens deze wetten bevoegdheden toekomt (zoals vorderen).

De Noodwet voedselvoorziening heeft betrekking op de gehele voedselketen, dus niet alleen de primaire productie.

FINANCIËN

Crisisbeheersing op dit terrein is volledig gecentraliseerd en voor een deel ook belegd op Europees niveau. Voor de minister voeren zowel De Nederlandsche Bank (DNB) als de Autoriteit financiële markten toezicht uit. Het toezicht van DNB raakt crisisbeheersing, met als doel het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector (met inbegrip van het verzekeringswezen).

Het meest zichtbaar is de continuïteit van de financiële infrastructuur, of beter gezegd, dat wordt pas zichtbaar bij discontinuïteit. De wetgeving op dit terrein is nog in ontwikkeling, maar opvallend is de gelijkenis met het beheer van andere infrastructuur, zoals spoorwegen, elektriciteit of gas: de overheid stelt voorwaarden aan het beheer en organiseert het toezicht daarop als basis voor het functioneren van de markt (naast het toezicht op financiële instellingen zelf).

Specifiek voor noodsituaties is de Noodwet financieel verkeer geschreven. Deze maakt het mogelijk om bijvoorbeeld een bankenmoratorium in te stellen (verbieden geld op te nemen), in te grijpen in verzekeringspolissen of het in omloop brengen van noodgeld. Het zijn maatregelen die alleen op nationaal (en Europees) niveau denkbaar zijn.

Gezien de aard van de bedrijfstak, zal hier geen sprake zijn van een rijkshere op regionaal niveau. Decentrale crisisteamen zullen binnen de algemene keten worden geïnformeerd.

Formele aanwijzing en bevoegdheden

De aanwijzing van rijksheren op grond van de Noodwet financieel verkeer heeft niet plaatsgevonden.

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn de voorzitters van de managementteams van de Belastingdienst/ Douane aangewezen. Deze aanwijzing heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voor zover de minister van Financiën daartoe bevoegdheden toekomt (zoals vorderen). Onduidelijk is wat de Belastingdienst en Douane in de praktijk met deze bevoegdheden kunnen doen.

I&M

Onder dit ministerie vallen de meeste ketens op het terrein van crisisbeheersing.

Transport is een verzamelnaam voor meerdere ketens, elk met een eigen structuur, eigen partijen en verschillende rollen van de overheid. Bovendien spelen bij elke transportmodaliteit meerdere aspecten: verkeer, vervoer, openbare veiligheid (rampenbestrijding) en beveiliging. Per modaliteit is dat anders ingevuld. In het algemeen is daarover te zeggen dat er een onderscheid is tussen beheer van de infrastructuur (bijvoorbeeld Prorail, Rijkswaterstaat, Luchtverkeersleiding Nederland, havenbedrijven) en het gebruik van die infrastructuur door vervoerders. De rol van de overheid richt zich enerzijds op randvoorwaarden voor goed beheer (of het zelf organiseren van beheer, denk aan Rijkswaterstaat) en het zo nodig ingrijpen in dat beheer (bijvoorbeeld het geven van een opdracht aan Prorail of aan Luchtverkeersleiding Nederland).

De rampenbestrijding wordt veelal uitgevoerd door de reguliere hulpverleningsdiensten, dus onder gezag van de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio. Uitzondering vormt de Noordzee. De minister van I&M is beheerder; hij is ook verantwoordelijk voor de rampenbestrijding (in de zone tot één kilometer buiten de kust is er formeel een overlap met het gezag van burgemeester / voorzitter veiligheidsregio en commissaris van de Koningin; de minister is evenwel degene die hier verantwoordelijk is). Bij andersoortige incidenten (zoals protesten tegen bepaald transport) kan hij gebruikmaken van zijn bevoegdheden als beheerder. Voor booreilanden geldt een apart regime, zie onder EL&I.

Beveiliging heeft sinds de dreiging van terrorisme de nodige aandacht gekregen. Verschillende transportmodaliteiten vallen onder het alerteringssysteem, hetgeen inhoudt dat bij een bepaald dreigingsniveau bepaalde beveiligingsmaatregelen geboden zijn ('geboden', niet letterlijk, meestal is dat niet afdwingbaar).

Een andere voor crisisbeheersing belangrijke keten is het beheer van oppervlaktewateren (binnenwateren) en van waterkeringen. Denk aan de voorbereiding op mogelijke overstromingen of mogelijk verontreinigingen door olie of chemicaliën. Kenmerkend voor deze keten is dat er zowel centraal als decentraal beheer voorkomt, namelijk de minister van I&M zelf (voor deze Rijkswaterstaat) en de waterschappen.

Milieu vormt niet één keten, maar is net als transport en energie een verzamelnaam voor meerdere terreinen: water, lucht, bodem, afval en specifiek kernongevallen. Verder is er een algemene voorziening om op te treden in verband met milieugevaarlijke stoffen.

Waterkwaliteit is geïntegreerd met maatregelen op het gebied van oppervlaktewater in het algemeen.

Het treffen van maatregelen t.a.v. bodem en lucht is belegd op provinciaal, regionaal of gemeentelijk niveau, denk aan acute maatregelen bij een ernstige bodemverontreiniging en bij smog.

Het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer (B&W, GS of minister; bij de grotere inrichtingen meestal de provincie) kan algemene handhavingsmaatregelen treffen en kan in het bijzonder optreden ten aanzien van afvalstoffen.

Daarnaast is nog voorzien in het ingrijpen door de minister van I&M bij het vrijkomen van milieugevaarlijke stoffen in het algemeen. Hij kan bijvoorbeeld verbieden dat bepaalde gebieden worden betreden of dat dieren, planten of goederen daarbinnen of daarbuiten worden gebracht; hij kan eveneens het verwijderen van personen, dieren, planten of goederen uit bepaalde gebieden bevelen.

De aanpak bij kernongevallen kent een tweedeling tussen decentraal en centraal:

de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio is aan zet bij relatief kleinere ongevallen ('categorie B-objecten', zoals een ongeval met transport van radioactief materiaal dat in ziekenhuizen wordt gebruikt), bij grotere incidenten heeft de minister van I&M de regie met medewerking van de voorzitter veiligheidsregio ('categorie A-objecten', zoals een ongeval met een kern-centrale). Bij deze grotere incidenten kunnen overigens ook andere ministers in hun ketens de nodige maatregelen treffen, denk aan de bescherming van de voedselketen en uiteraard aan de volkgezondheid meer in het algemeen.

De drinkwatersector is een zgn. vitale sector. Drinkwater is uiteraard essentieel, voor burgers, maar ook voor verschillende productieprocessen. Drinkwaterbedrijven treffen daarom de nodige voorbereidingen deels met betrekking tot de continuïteit van de levering in het algemeen (zo nodig met nooddrinkwater, in samenwerking met gemeenten) en deels specifiek ter voorkoming van moedwillige besmetting (onderdeel van terrorismebestrijding).

Deze sector is geprivatiseerd. Het toezicht van overheidswege wordt uitgevoerd door de VROM-inspectie (per 2012 de ILT) (onderdeel van het ministerie van I&M). De regionaal inspecteur beschikt daartoe over de nodige normale instrumenten die hij ook in crisistomstandigheden kan toepassen.

Er wordt van uitgegaan dat deze regionaal inspecteur tevens de rol van (een) rijksheren voor I&M vervult, zij het dat hij niet formeel is aangewezen.

De inspectie is uiteraard ook betrokken bij milieu-incidenten.

Tot slot informatie over weer, klimaat en seismologie. Het KNMI is een agentschap van I&M.

Wat is de rol van de rijksheren van I&M op dit brede gebied? I&M kent verschillende rijksheren waaronder de hoofdingenieurs-directeur van de regionale diensten van Rijkswaterstaat (HID). Vanwege hun dagelijkse werkterrein, richten zij zich op water, weg en scheepvaart. Zij beschikken

daarbij over hun normale beheersinstrumenten.

Het treffen van vervoersnoodmaatregelen (opleggen vervoerplicht) is gecentraliseerd; de HID kan tot het treffen van dergelijke maatregelen worden gemachtigd (zoals aan de orde was bij evacuatie van de Betuwe in 1995). De Vervoersnoodwet kent ook de mogelijkheid om aan beheerders van infrastructuur opdrachten te geven.

De minister beschikt als beheerder verder over het noodinstrumentarium voor oppervlaktewateren en waterkeringen. Ook daar kan een rijksheren worden gemachtigd de maatregelen te treffen die nodig zijn.

De provincie voert het toezicht op de waterschappen, de minister het oppertoezicht. De minister zou het plegen van een interventie kunnen mandateren aan een HID.

Voor toepassing van havennoodmaatregelen zijn naast de HID als rijksheren aangewezen: de havenmeesters van Rotterdam en Amsterdam, het hoofd facilitair steunpunt Nieuwe Haven van de Koninklijke Marine te Den Helder en de directeur Kustwacht.

Er kan van worden uitgegaan dat overheidsinterventies in het spoorvervoer en in de luchtvaart alleen door de minister zelf worden gepleegd, dat vanwege de structuur van die bedrijfstakken. Een rijksheren heeft ten aanzien van luchtvaart dan ook geen rol, echter ten aanzien van spoor vervult hij een informatieve rol. Na ondertekening door de regio's van het (aangekondigde) convenant spoor zal een veiligheidsregio zelf ook een directe relatie hebben met de sector spoor.

Voor de samenwerking tussen Rijkswaterstaat, waterschappen en veiligheidsregio's is een convenant in de maak dat concrete afspraken over samenwerking vastlegt, ter invulling van bestaande wettelijke taken ten aanzien van watersystemen, wegen en vaarwegen.

Het optreden bij calamiteiten op zee kent een eigen structuur, waarbij de minister zelf het voortouw heeft bij het treffen van maatregelen.

Hiervoor is op het terrein van milieu (anders dan water) en drinkwater al de regionale VROM-inspecteur (per 2012 inspecteur van ILT) genoemd. De inspecteur past zijn normale instrumenten ook in crisistijd toe. Net als de andere rijksheren van I&M is hij aanspreekpunt voor het GBT en RBT.

De rijksheren van I&M hebben geen rol in de relatie minister-KNMI.

Formele aanwijzing en bevoegdheden

De aanwijzing van rijksheren op het terrein van transport en waterstaat voor – in het bijzonder – de Vorderingswet en voor de (in 2005 gemoderniseerde) Vervoersnoodwet en de Havennoodwet heeft in 2010 plaatsgevonden.

Op het terrein van milieu en drinkwater zijn formeel geen rijksheren aangewezen. In de praktijk fungeert de regionale VROM-inspecteur (per 2012 inspecteur van ILT) als zodanig.

OCW

Crisisbeheersing van OCW bestrijkt potentieel een breed terrein: veiligheid in en continuïteit van het onderwijs en de bescherming van cultureel erfgoed.

Veiligheid in het onderwijs krijgt aandacht onder meer vanwege een toename van agressie op scholen ('sociale veiligheid').

Het is onduidelijk wat het ministerie van plan is op het terrein van bescherming van cultureel erfgoed tijdens crises. Traditioneel kreeg dat de nodige aandacht ('kunstbescherming'). Nederland is ondertekenaar van een kunstbeschermingsverdrag dat gaat over bescherming van kunstschaten ten tijde van oorlog; de huidige uitvoering daarvan - ook bij andere crises dan oorlog - lijkt te zijn verschoven naar gemeenten (volgens de Handreiking regionaal risicoprofiel), maar de kwaliteit daarvan is onbekend.

Formele aanwijzing en bevoegdheden

Voor OCW zijn geen rijksheren aangewezen. Desalniettemin kan ook de minister van OCW zo nodig vorderen.

SZW

Crisisbeheersing SZW bestrijkt vier ketens: arbeidsveiligheid (arbeidsomstandigheden/interne veiligheid), arbeidsvoorziening, sociale zekerheid en loonmaatregelen.

De responsfase van arbeidsveiligheid is geïntegreerd in de generieke rampenbestrijding, d.w.z. naast de bedrijfs-hulpverlening (basishulpverlening) zijn de hulpverleningsdiensten en eventueel een bedrijfsbrandweer aan zet. Daarnaast kan de Arbeidsinspectie maatregelen treffen.

De rol van de overheid bij de arbeidsvoorziening in crisissituaties had betrekking op de mobilisatie van het bedrijfsleven bij het uitbreken van een oorlog. Momenteel bestaat op deelterreinen de mogelijkheid om verplichtingen op te leggen arbeid te verrichten (dus in andere ketens dan die van SZW), denk aan de inzet van geneeskundigen (VWS) en de in 2005 ingevoerde generieke mogelijkheid een prestatieplicht op te leggen (EL&I). De mogelijkheid om in buitengewone omstandigheden bij schaarste aan arbeid de arbeidsvoorziening in het algemeen op vergelijkbare wijze te reguleren bestaat nog wel, maar is niet voorbereid.

Wat betreft sociale zekerheid, hier bestaan duidelijke ketenafhankelijkheden: de continuïteit van het doen van uitkeringen, net als de continuïteit van het financieel verkeer, is afhankelijk van de continuïteit van ICT en dus ook van de continuïteit van de levering van elektriciteit. De uitvoering ligt deels bij landelijke uitvoeringsorganisaties, deels bij het college van B&W. Het is

onbekend wat de mate van voorbereiding is door deze partijen.

Loonmaatregelen behoren sinds een aantal jaren tot crisisbeheersing; de overheid heeft zich op dat terrein teruggetrokken en kan alleen nog in crisissituaties ingrijpen. Dit is bij uitstek een nationale maatregel; een decentrale overheid of een rijksheren vervult daarin geen functie.

Traditioneel heeft de rijksheren van SZW alleen een rol t.a.v. de arbeidsvoorziening. Deze rol is momenteel niet ingevuld.

Het is onbekend wat de voornemens zijn voor een evt. rijksheren voor SZW.

Formele aanwijzing en bevoegdheden

De aanwijzing van rijksheren op grond van de Noodwet arbeidsvoorziening heeft niet plaatsgevonden.

Voor SZW zijn in het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving geen rijksheren aangewezen. Desalniettemin kan ook de minister van SZW zo nodig vorderen.

V&J

Het werkkterrein van V&J is voor crisisbeheersing in zoverre bijzonder dat het onderdeel 'Veiligheid' de zogenoemde algemene keten betreft, dat wil zeggen de algemene bevolkingszorg. In laatste instantie heeft die voorrang boven andere - functionele - ketens. Deze algemene keten bestaat eigenlijk uit twee ketens, namelijk de handhaving van de openbare orde en de algemene rampenbestrijding.

De aanpak op deze terreinen is in beginsel decentraal met de mogelijkheid van opschaling.

Naast de algemene opschaling is opschaling voor twee specifieke onderwerpen apart geregeld, namelijk de centralisatie van het besluit tot evacuatie en centralisatie van de regie bij aantasting van de openbare orde.

Zoals in de vorige paragraaf al is uiteengezet, betekent de centrale positie van de algemene keten niet dat deze aan zet is op alle terreinen van crisisbeheersing. Preciezer: het opperbevel van de burgemeester strekt zich niet uit tot alle functionele ketens. Dat geldt dus ook bij opschaling.

Vanwege samenvoeging van DG Veiligheid met Justitie, kent V&J formeel verschillende rijksheren met dien verstande dat daarvoor dezelfde functionaris is aangewezen.

De rijksheren voor Veiligheid is de commissaris van de Koningin. Kernrol is de bewaking van samenwerking tussen de ketens en bovendien de samenwerking in het regionaal beleidsteam. In dit verband beschikt deze rijksheren over aanwijzingsbevoegdheden. Bijzonder daarbij is zijn rol ten opzichte van andere rijksheren: hij is primus inter pares. Op grond van de

Ambtsinstructie kan hij opdrachten geven aan andere rijksorganen ten aanzien van de samenwerking met besturen van provincie, gemeente en waterschap. Deze bevoegdheden van de cdK is overigens niet afhankelijk van een mandaat van de minister. De cdK kan ook hetzij als rijksorgaan, hetzij als provinciaal orgaan interveniëren in de algemene keten. Ook hier beschikt hij over aanwijzingsbevoegdheden, al of niet namens de minister.

Formele aanwijzing en bevoegdheden op het terrein van 'veiligheid'

De commissaris van de Koningin is als rijksorgaan aangewezen op grond van de Grondwet, de Provinciewet en de Ambtsinstructie commissaris van de Koningin.

Hij voert als rijksorgaan en als provinciaal orgaan toezicht uit op grond van de Wet veiligheidsregio's, de Politiewet 1993 en de Gemeentewet.

Bovendien kent de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag een aantal eigen noodbevoegdheden toe aan de cdK.

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn op het terrein van 'veiligheid' (voorheen Binnenlandse zaken) de commissarissen van de Koningin aangewezen. Deze aanwijzing heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voorzover de minister van VeJ daartoe bevoegdheden toekomt (zoals vorderen).

Verder kan de cdK worden gemachtigd op grond van de Wet verplaatsing bevolking. Deze machtiging vindt plaats bij centralisatie van het besluit tot evacuatie door de minister van VeJ.

Op het terrein van justitie bestaat een uitgebreid landelijk netwerk met als de meest in het oog springende organisaties: het Openbaar ministerie, de politiekorpsen en de penitentiaire inrichtingen. Omdat de politie twee bazen heeft, is het Openbaar Ministerie vervlochten met de bestuurlijke hoofdstructuur, geformaliseerd in het driehoeksoverleg (officier van justitie, burgemeester, korpschef).

Het justitie-netwerk ziet toe op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en op vreemdelingen-zaken. Crisisbeheersing op dit terrein heeft betrekking op gijzelingen en ontvoeringen, terrorisme, problemen met rechtspleging en uitvoering van strafvonissen en de opvang van vreemdelingen.

Een kenmerk van terrorismebestrijding is dat niet alleen sprake is van strafrechtelijk optreden, maar dat de minister van V&J ook bestuurlijke maatregelen kan treffen. Daarbij is hij evenwel afhankelijk van andere bewindslieden en organisaties, zoals het treffen van maatregelen in de burgerluchtvaart. Voor deze bestuurlijke maatregelen benut de minister van V&J dus niet zijn 'eigen' functionele keten, maar andere ketens.

Wat betreft problemen met rechtspleging en uitvoering van strafvonissen, van oudsher is voorzien in de mogelijkheid tot een tijdelijke afwijking van de opzet van de rechterlijke organisatie indien bijvoorbeeld een deel

van het land zou worden geëvacueerd (dus niet alleen de strafrechtspraak). Wat in de praktijk veel meer aan de orde is, is het functioneren van penitentiaire inrichtingen tijdens crises, bijvoorbeeld bij brand, de evacuatie van een inrichting e.d.

Er bestaan wettelijke noodvoorzieningen (Europees) voor de opvang van grote aantallen vreemdelingen en meer in het algemeen voor afwijking van de Vreemdelingenwet in buitengewone omstandigheden (nationaal). Deze zijn in Nederland nooit toegepast en worden voor zover bekend ook niet voorbereid.

De rijksheer op het terrein van justitie is traditioneel bedoeld voor de situatie dat een tijdelijke afwijking van de opzet van de rechterlijke organisatie nodig is. Daartoe is de commissaris van de Koningin aangewezen. Normaal gesproken zal echter het Openbaar Ministerie de gesprekspartner zijn voor het openbaar bestuur; een officier van justitie hanteert bij crises zijn 'standaard-instrumentarium' op het terrein van strafvordering, zo nodig met gebruikmaking van (bijzondere) bijstandsprocedures.

De aanwijzing van de commissaris van Koningin sluit niet aan bij deze huidige stand van zaken. Het ligt meer voor de hand dat de hoofdofficier van justitie nu al als zodanig optreedt. Volgens de Wet veiligheidsregio's neemt hij reeds deel aan het Regionaal beleidsteam.

Formele aanwijzing en bevoegdheden op het terrein van justitie

Op grond van de Noodwet rechtspleging zijn de commissarissen van de Koningin aangewezen. Deze wet heeft betrekking op het treffen van maatregelen ter instandhouding van de rechtspleging, bijvoorbeeld bij evacuatie van een deel van het grondgebied (zoals instelling van mobiele rechtbanken).

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn voor justitie de commissarissen van de Koningin aangewezen. Deze aanwijzing heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voorzover de minister van VeJ daartoe bevoegdheden toekomt (zoals vorderen).

VWS

Geneeskundige hulpverlening is in beginsel decentraal belegd in een samenwerkingsverband van zorginstellingen en overheid. De rol van de centrale overheid beperkt zich tot toezicht (inspectie).

Bijzonder is de organisatie van de infectieziektenbestrijding. Vergelijkbaar met kernongevallen is de bestrijding van enkele infectieziekten voorbehouden aan de minister.

De rol van de rijksheer als vertegenwoordiger van het ministerie (liaisonfunctie voor het departementaal coördinatiecentrum – DCC van VWS) en van de minister (treffen maatregelen namens minister) en als kennisbron/expertisefunctie is essentieel zowel bij incidenten waarbij de volksgezondheid wordt bedreigd (zoals milieu-

incidenten) als bij infectieziektenbestrijding.

Traditioneel betreft de rol van rijksheer een segment van de arbeidsvoorziening (naast de algemene voorziening voor het laten doen van vorderingen): de inzet van geneeskundigen. De praktijk heeft evenwel meer betrekking op het treffen van maatregelen bij infectieziekten.

Anders dan de formele aanwijzing, fungeert als rijksheer voor VWS de inspecteur-generaal; hij heeft inspecteurs aangewezen die namens hem deelnemen aan een RBT (een groep die piket draait voor het hele land) en daarnaast inspecteurs die namens hem overleg voeren met de commissaris van de Koningin.

Formele aanwijzing en bevoegdheden

De Noodwet geneeskundigen heeft onder meer betrekking op het opleggen van de verplichting aan een geneeskundige om in een gebied de praktijk uit te oefenen (vergelijkbaar met de Noodwet arbeidsvoorziening, maar dan voor een bepaalde beroepsgroep).

Op grond van deze wet zijn de commissarissen van de Koningin aangewezen (met een aparte voorziening voor Flevoland welke verouderd is) en tevens de geneeskundige inspecteurs van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid tezamen met de regionale inspecteurs voor de geneesmiddelen van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid.

Het ligt voor de hand dat dit wordt gewijzigd in die zin dat de IGZ deze functie gaat vervullen in plaats van de commissaris van de Koningin.

De aanwijzing op grond van het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voorzover de minister van VWS daartoe bevoegdheden toekomen (zoals vorderen). Ook deze aanwijzing is verouderd.

De Wet publieke gezondheid kent geen voorziening voor rijksheren.

SAMENVATTING



Deze paragraaf geeft van de voorgaande paragrafen een samenvatting:

wat houdt de betrokkenheid van functionele ketens bij voorbereidingen in en respons door de algemene keten in? En wat is daarbij de rol van rijksheren?

In paragraaf 1 staat dat goed crisismanagement begint met:

- 1 een analyse van de feiten (wat is en kan worden geraakt) en vervolgens met
- 2 een analyse van het netwerk (wie zijn betrokken, hoe zijn deze betrokken).

Dit geldt zowel voor de preparatie als voor de respons. De Wet veiligheidsregio's voorziet daartoe in betrokkenheid van partijen uit functionele ketens. Partijen uit functionele ketens kunnen vertegenwoordigers zijn van een minister, maar ook bestuurders van zelfstandige organisaties (bijvoorbeeld waterschappen) of van vitale sectoren.

Een lijst met telefoonnummers van alle mogelijke partijen in een rampenplan of crisisplan is niet hetzelfde als een netwerkschema.

Het netwerk verschilt per crisistype.

Bovendien verschillen de relaties tussen de betrokken partijen per crisistype.

Daarbij is essentieel dat duidelijk is waar de regie ligt, centraal of decentraal;

en dat bij een crisis waarbij zwaartepunt ligt in een functionele keten duidelijk is wat de rol is van de crisisteams in de algemene keten: het verschil tussen oorzaakbestrijding en effectbestrijding.

Het hebben van een overzicht van risico's en van betrokken partijen is onderdeel van de bestuurlijke bewaking van preparatie en respons.

Wat de respons betreft: in een operationeel team zullen naar verwachting niet alle partijen vertegenwoordigd (kunnen) zijn. Een beleidsteam zal bestuurlijk moeten kijken en voorstellen van het operationele team in een groter verband moeten plaatsen.

Het kenmerkende van een rijksheer is:

- 1 hij wordt geacht een totaalbeeld te hebben van de situatie in zijn functionele keten(s);
- 2 hij is de 'voortuitgeschoven post' van crisisbeheersing van een ministerie;
- 3 hij houdt de vinger aan de pols in 'zijn sector';
- 4 hij adviseert minister en decentraal bestuur;
- 5 zo nodig kan hij maatregelen treffen, hetzij op grond van zijn dagelijkse bevoegdheden, hetzij na machtiging van zijn minister.

Het nationale beleid jegens rijksheren is echter nog niet uitgekristalliseerd, dus deze taakomschrijving van een rijksheer is nog niet in alle gevallen werkelijkheid.

De volgende vragen of kwesties staan daarbij nog open:

- een rijksheer is niet in alle gevallen voldoende opgenomen in de crisisbeheersingsorganisatie van een ministerie en kan dus de verwachte informatiepositie niet waarmaken
- een rijksheer vervult niet een functie ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen onder een ministerie, terwijl dat – in elk geval ten aanzien van de informatiepositie – wel wordt verwacht
- de aanwijzing van rijksheren is deels verouderd
- bij een aantal ministeries is de wettelijke basis van het optreden van rijksheren verouderd (zie bijlage 2)

Aangezien de Wet veiligheidsregio's uitgaat van samenwerking tussen RBT's en functionele ketens, zullen ministeries dus duidelijkheid moeten verschaffen over wie in een regio waarover kan worden aangesproken.

BIJLAGEN

AANBEVELINGEN

algemeen

- 1 Voor alle rijksheren: duidelijke positionering van elke rijksheren, hetgeen inhoudt dat hij is ingebed in de crisisbeheersingsorganisatie van zijn ministerie en daardoor een actuele informatiepositie inneemt in het netwerk van zijn sector, het RBT of GBT en zijn minister.

per rijkshere

- 2 Heroverwegen van de aanwijzing van de rijkshere voor **Buitenlandse Zaken** en van de bevoegdheden waarover deze zou moeten beschikken: beantwoording van de vraag of huidige aanwijzing nog gewenst is (commissaris van de Koningin) en wat de bevoegdheden zijn die hij in die hoedanigheid nodig heeft (Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving).
- 3 Aanwijzing van rijksheren voor **Defensie** voor toepassing van de Distributiewet.
- 4
 - Aanwijzen rijkshere voor **Economische Zaken, Landbouw en Innovatie** voor toepassing van art. 10b Distributiewet.
 - Heroverwegen breedte van het werkveld van de economisch commissaris (heeft hij een informatie-taak ten aanzien van beleidsterreinen waarop hij zelf geen maatregelen zal treffen, zoals telecommunicatie, deels in aanvulling op convenanten tussen de regio's en vitale sectoren?).
 - Wijzigen aanwijzing voedselcommissarissen op grond van de Noodwet voedselvoorziening (de nu aangewezen districtsbureauhouders van de Stichting Uitvoering Landbouwmaatregelen bestaan niet meer).
 - Uitbreiding taak voedselcommissarissen, in het bijzonder uitbreiding met bestrijding van dierziekten en plantenziekten, en beziën welke bevoegdheden zij in die hoedanigheid nodig hebben.
 - Vervangen van het isolatiecriterium in art. 18 Noodwet voedselvoorziening conform de modernisering noodwetgeving VenW en EZ in 2005.
- 5
 - Heroverwegen van de aanwijzing rijkshere voor **Financiën** in het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving (beantwoorden vraag wat de taak is van voorzitters van de managementteams van de Belastingdienst/Douane als rijksheren en de vraag wat voor bevoegdheden zij in die hoedanigheid nodig zouden hebben).
 - Overwegen of aanwijzing op grond van de Noodwet financieel verkeer zinvol is (op grond van de betreffende bepaling in deze wet zijn nu geen rijksheren aangewezen).
 - Vervangen van het isolatiecriterium in art. 34 Noodwet financieel verkeer conform de modernisering noodwetgeving VenW en EZ in 2005.
- 6
 - Aanwijzing van rijksheren voor **Infrastructuur en Milieu** ten aanzien van milieu en drinkwater conform de huidige praktijk (regionale VROM-inspecteurs, per 2012 inspecteurs van ILT), en beziën welke bevoegdheden zij in die hoedanigheid nodig hebben en wat hun informatiepositie is.
- 7
 - Overwegen of aanwijzing van rijksheren voor **Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen** nodig is en beziën welke bevoegdheden zij in die hoedanigheid nodig hebben.
- 8
 - Overwegen of aanwijzing van rijksheren voor **Sociale Zaken en Werkgelegenheid** nodig is (op grond van de Noodwet arbeidsvoorziening en in het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving) en beziën welke bevoegdheden zij in die hoedanigheid nodig hebben.
 - Vervangen van het isolatiecriterium in art. 6 Noodwet arbeidsvoorziening conform de modernisering noodwetgeving VenW en EZ in 2005.
- 9
 - Wijziging van de aanwijzing van de rijksheren voor **Veiligheid en Justitie** op het terrein van justitie, zowel voor toepassing van de Noodwet rechtspleging als in het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving (vervangen aanwijzing commissaris van de Koning

als rijksheer voor justitie door de hoofdofficier van justitie; beantwoording van de vragen wat zijn taak is en wat de bevoegdheden zijn die hij in die hoedanigheid nodig heeft).

- Vervangen van het isolatiecriterium in art. 18 Noodwet rechtspleging conform de modernisering noodwetgeving VenW en EZ in 2005.
- 10 • Aanwijzing van rijksheren voor **Volksgezondheid, Welzijn en Sport** conform de huidige praktijk, de inspecteur-generaal (en namens hem inspecteurs voor het RBT en inspecteurs voor overleg met de commissaris van de Koningin) in plaats van de huidige aanwijzing van regionale geneeskundige inspecteurs van de volksgezondheid (Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving).
- Conform deze aanwijzing ook de aanwijzing op grond van de Noodwet geneeskundigen aanpassen (nu zijn de commissarissen van de Koningin aangewezen - met een aparte voorziening voor Flevoland welke verouderd is - en tevens de geneeskundige inspecteurs van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid tezamen met de regionale inspecteurs voor de geneesmiddelen van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid).
- Vervangen van het isolatiecriterium in art. 7 Noodwet geneeskundigen conform de modernisering noodwetgeving VenW en EZ in 2005.

WETGEVING

Rijksheren zijn aangewezen op grond van de volgende bepalingen:

Grondwet, art. 126, en Provinciewet, art. 182

aanwijzing van commissaris van de Koning als rijksorgaan, uitgewerkt in zijn Ambtsinstructie

Prijzenoodwet, art. 16 lid 1

uitvoeringswetgeving: Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving;
aanwijzing economisch commissarissen voor toepassing van de Prijzenoodwet, de Hamsterwet, de Noodwet voedselvoorziening, de Vorderingswet, de Landbouwwet en de Algemene Douanewet;
deze bepaling is in 2005 gemoderniseerd hetgeen inhoudt dat het isolatiecriterium is vervangen door een systeem van machtiging

Prijzenoodwet, art. 16 lid 2

uitvoeringswetgeving: Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving;
aanwijzing rijksheren van andere ministeries dan EL&I en AZ voor toepassing van de Prijzenoodwet, de Vorderingswet en de Algemene Douanewet;
niet aangewezen zijn rijksheren voor: OCW, SZW en deels van I&M d.w.z. voor de beleidsterreinen milieu en drinkwater (er van uitgaande dat de aanwijzing voor het vroegere WVC nu betrekking heeft op VWS);
deze aanwijzing is voor enkele ministeries verouderd (VWS), beleidsmatig (mogelijk) achterhaald (BZ, V&J voor justitie, Financiën) of incompleet (EL&I voor landbouw: geen aanwijzing van een rijksheer voor crises anders dan voedselschaarste);
deze bepaling is in 2005 gemoderniseerd hetgeen inhoudt dat het isolatiecriterium is vervangen door een systeem van machtiging

Noodwet voedselvoorziening, art. 18

aanwijzing van voedselcommissarissen;
deze bepaling is verouderd; het bevat nog het isolatiecriterium

Havenoodwet, art. 22

uitvoeringswetgeving: Aanwijzingsbesluit noodwetgeving Verkeer en Waterstaat;
hierbij zijn rijksheren aangewezen voor I&M en Defensie;
deze bepaling is in 2005 gemoderniseerd hetgeen inhoudt dat het isolatiecriterium is vervangen door een systeem van machtiging

Vervoersnoodwet, art. 27

uitvoeringswetgeving: Aanwijzingsbesluit noodwetgeving Verkeer en Waterstaat;
hierbij zijn rijksheren aangewezen voor I&M en Defensie;
deze bepaling is in 2005 gemoderniseerd hetgeen inhoudt dat het isolatiecriterium is vervangen door een systeem van machtiging

Noodwet rechtspleging, art. 18

op grond van deze bepaling zijn de commissarissen van de Koning aangewezen;
deze bepaling is verouderd; het bevat nog het isolatiecriterium;
bovendien is de aanwijzing zelf beleidsmatig achterhaald (het ligt voor de hand dat in plaats van de cdK de hoofdofficer van justitie deze functie vervult)

Distributiewet, art. 10b

op grond van deze bepaling zijn geen rijksheren aangewezen, noch van EL&I, noch van Defensie; deze bepaling is in 2005 gemoderniseerd hetgeen inhoudt dat het isolatiecriterium is vervangen door een systeem van machtiging

Noodwet arbeidsvoorziening, art. 6

de aanwijzing van rijksheren op grond van deze bepaling heeft niet plaatsgevonden; deze bepaling is verouderd; het bevat nog het isolatiecriterium

Noodwet financieel verkeer, art. 34

de aanwijzing van rijksheren op grond van deze bepaling heeft niet plaatsgevonden; deze bepaling is verouderd; het bevat nog het isolatiecriterium

Noodwet geneeskundigen, art. 7

op grond van deze bepaling zijn de commissarissen van de Koning aangewezen (met een aparte voorziening voor Flevoland welke verouderd is) en tevens de geneeskundige inspecteurs van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid tezamen met de regionale inspecteurs voor de geneesmiddelen van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid; deze bepaling is verouderd en de aanwijzing is achterhaald; het bevat nog het isolatiecriterium

AFKORTINGEN

AZ	ministerie van Algemene Zaken
BZ	ministerie van Buitenlandse Zaken
cdK	commissaris van de Koningin
DCC	departementaal coördinatiecentrum
EL&I	ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
GBT	gemeentelijk beleidsteam
HID	hoofdingenieur-directeur van een regionale dienst van Rijkswaterstaat
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
I&M	ministerie van Infrastructuur en Milieu
OCW	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
RBT	regionaal beleidsteam
SZW	ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
V&J	ministerie van Veiligheid en Justitie
VenW	Verkeer en Waterstaat (voormalig ministerie)
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (voormalig ministerie)
VWS	ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wvr	Wet veiligheidsregio's

HAARLEM, NOVEMBER 2011

HEREN