

# INHOUD

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

# 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).

Wilten 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, hoofdinspecteur-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 ver vangen 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.
I&M	incidenten- en rampenbestrijding op zee	centraal	minister, tevens als beheerder
	opper vlaktewateren 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: ver voer, verkeer en beveiliging zijn gecentraliseerd
	spoor ver voer	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 plus regio'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 proactief/preventief)
<b>OCW</b>	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
<b>SZW</b>	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
<b>V&amp;J</b>	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
<b>VWS</b>	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 overheidsbemoeienis 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. Wietreft 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 crisisbeheersingsorganisatie 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.<sup>2)</sup>

*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 rijksheren

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 werkterrein is.

*Dat kan voor een decentraal crisis team 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.