

# Naar **betere** **bovenregionale coördinatie**<sup>1</sup>

*dr. M.J. van Duin, lector Crisisbeheersing van het gezamenlijk lectoraat van het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid en de Politieacademie en decaan MCPM*

*dr. P.L.J. Bos, algemeen directeur Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en nationaal commandant USAR.nl*

*prof. dr. I Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen en voorzitter stichting Crisislab*

*prof. dr. dr. E.R. Muller, hoogleraar Veiligheid en Recht Universiteit Leiden en directeur COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement*

*dr. E. Brainich, zelfstandig adviseur*

## **Bovenregionale coördinatie**

De gebeurtenissen rondom de brand in Moerdijk in januari 2011 maakten in de opinie van de Tweede Kamer en de auteurs van deze notitie duidelijk dat het bij regiogrensoverschrijdende incidenten die maatschappelijke onrust veroorzaken noodzakelijk is te komen tot een betere bovenregionale coördinatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing tussen veiligheidsregio's onderling, tussen veiligheidsregio's en rijk en tussen de verschillende departementen.

Met betere bovenregionale coördinatie wordt bedoeld op nationale regie en aansturing (operationeel en bestuurlijk) bij uiteenlopende soorten van incidenten, onregelmatigheden, rampen en crises in zowel de acute fase als de herstelfase. Bij gebeurtenissen dus, die van meer dan regionale betekenis zijn, waarbij meerdere sectoren en organisaties betrokken zijn, die enige vorm van maatschappelijke onrust veroorzaken en vragen om een eenduidige heldere communicatie van de overheid.

## **Probleemschets**

Wie over regionale crisiscoördinatie spreekt, spreekt over 'GRIP'. Er is een groeiend besef dat het ontbreken van een rijkscomponent in de huidige GRIP-regeling ongewenst is. In literatuur en praktijk wordt dan gesproken over het ontbreken van 'GRIP-5': een bovenregionale, dat wil zeggen nationale, aansturing en betrokkenheid. Er zijn verschillende redenen waarom juist de laatste tijd de noodzaak voor centrale aansturing meer een issue is geworden en de behoefte aan 'GRIP 5' meer manifest is geworden.

## **Nieuwe crisisvormen betekenen nieuwe uitdagingen**

De Wet veiligheidsregio's heeft niet alleen betrekking op rampenbestrijding, maar op crisisbeheersing in het

algemeen. Waar (klassieke) rampen (en een aantasting van de openbare orde) in beginsel decentraal worden bestreden, ligt de regie bij andere crises veelal bij het centrale gezag. Al deze crisistypen zullen bovendien meer dan vroeger maatschappelijke effecten hebben en maatschappelijke onrust teweeg brengen.

## **Minister van Veiligheid 'moet' regie over veiligheid nemen**

Hoewel het huidige ministerie van Veiligheid en Justitie niet verantwoordelijk is voor alle veiligheidsthema's (bijvoorbeeld verkeer, nucleair, volksgezondheid), verwachten politiek en samenleving alleen al vanwege deze verandering een meer integrale aanpak en overkoepelend beleid dan voorheen. Het gegeven dat de minister van V&J een meer integrale regiepositie heeft dan voorheen de minister van BZK legt niet alleen meer verwachtingen neer bij deze bewindspersoon maar benadrukt ook de noodzaak deze versterkte regierol te kunnen waarmaken ten opzichte van andere departementen.

## **Mediatisering dwingt tot het handelen als één overheid**

Het toenemende belang van de media en de opkomst van sociale media leiden ertoe dat er steeds meer aandacht is voor op zichzelf primair lokale of regionale verstoringen en calamiteiten. De burger verwacht van de overheid dat deze met één mond spreekt, vooral in situaties van maatschappelijke onrust en verwarring, al dan niet als gevolg van dominante en ongrijpbare vrije nieuwsgaring. De overheid dient onrust weg te nemen en verwarring te beteugelen.

## **Regionale samenwerking dwingt ook tot rijksamenwerking**

Nu de veiligheidsregio's vorm hebben gekregen vanuit de uitgesproken noodzaak voor goede samenwerking tussen de hulpdiensten onderling en met andere

<sup>1</sup> De auteurs hebben hun gezamenlijke visie in een meer uitgebreide vorm ter kennis gebracht aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid en de directeur Nationale Veiligheid.



decentrale actoren, verwachten de verantwoordelijken voor die decentrale samenwerking ook een overtuigende samenwerking binnen de rijksoverheid die onder andere zichtbaar is in eenduidig naar buiten treden door de rijksoverheid.

#### *De beperkte waarde van de Wet veiligheidsregio's*

De Wet veiligheidsregio's suggereert dat rijksaansturing van bovenregionale coördinatie geregeld is, terwijl dat in de praktijk slechts ten dele het geval is. Naast het 'toezicht op locatie' dat de Commissaris der Koningin namens de minister uitoefent, heeft de minister zelf weinig middelen om rechtstreeks zelf op te treden. De minister kan via de CdK – in de rol als rijksorgaan – bepaalde maatregelen nemen, maar dat is wel een omslachtige route.

#### *Operationele en bestuurlijke opschaling lopen door elkaar heen in de huidige GRIP-regeling*

Midden jaren negentig kwam de regio Rotterdam/Rijnmond als eerste met de zogeheten GRIP-regeling. Een regeling die een antwoord gaf op het industriële scenario 'ontsnapping gevaarlijke stoffen'. GRIP was bedoeld voor de operationele opschaling (GRIP 1 en 2) maar combineerde dat op slimme wijze met bestuurlijke betrokkenheid (GRIP 3 en 4). Daarbij werd voorbijgegaan aan het feit dat deze vermenging tussen operationeel en bestuurlijk verwarrend is (ten slotte is de burgemeester formeel bestuurlijk verantwoordelijk vanaf het kleinste incident). Vragen zijn bijvoorbeeld: is het denkbaar dat de (externe) communicatie op een hoger niveau wordt georganiseerd (bij de regio of op nationaal niveau) dan het feitelijke GRIP-niveau? Hoe werkt de structuur bij een landsgrensoverschrijdende ramp of crisis?

#### *Verticale en horizontale coördinatie*

In de Wet rampen en zware ongevallen werd uitgegaan van een systeem van bovenregionale coördinatie dat paste bij het huis van Thorbecke: Burgemeester – CdK – minister van BZK. Hierin vormde de CdK een operationeel en bestuurlijk tussenstation tussen lokaal en centraal gezag. In de praktijk kwamen noch de

landelijke, noch de provinciale coördinatie noch de landelijke aansturing voldoende uit de verf. Departementen hebben in principe geen hiërarchische verhouding ten opzichte van elkaar. Dit is zichtbaar in bijvoorbeeld de structuren van het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming waarin ministers er in onderling overleg uit moeten komen. In de tijdsdruk van crisissituaties kan snelle, afgestemde besluitvorming echter toch noodzakelijk zijn. Voor fysieke veiligheids crises in het algemeen is geregeld dat ministers in beginsel pas van noodbevoegdheden gebruik maken na overleg met de minister van V&J. Horizontale coördinatie tussen ketens zou volgens de Wvr ook op regionaal niveau plaats moeten vinden, tijdens de responsfase in het Regionaal Beleidsteam (RBT) en zo nodig in het Regionaal Operationeel Team (ROT), maar dat is nog niet overal een vanzelfsprekendheid.

#### *Varianten voor verbetering*

Wij hebben drie varianten voor verbetering opgesteld. Deze gaan van minder naar meer verstrekkend – in de zin van afwijkend van de huidige aanpak en werkwijze. Wij spreken geen voorkeur uit voor een van de varianten. De notitie moet het begin vormen van een debat omtrent de meest wenselijke vorm van bovenlokale coördinatie.

#### *Variant I: verduidelijken rol nationale overheid*

Deze variant gaat uit van een opschalingsniveau boven de bestaande vier GRIP-fasen: nationale opschaling of GRIP 5. Binnen deze variant onderscheiden we een mogelijkheid binnen de bestaande wettelijke kaders en met wijziging van de wettelijke kaders.

#### *Variant IA Binnen de huidige wettelijke kaders*

Kern van deze variant is dat de minister inmiddels reeds beschikt over een aantal formele mogelijkheden, maar die formele mogelijkheden niet altijd bekend zijn en/of benut worden. Op zich kunnen op grond van die bestaande wetgeving interventiemogelijkheden van de minister in een situatie waar bovenregionale coördinatie noodzakelijk is, worden gerealiseerd. De bevoegdheden van de minister omvatten formeel de bevoegdheden die de commissaris van de Koningin namens de minister kan uitoefenen. De crisiswetgeving van V&J kent een scala van bevoegdheden waar de minister gebruik van kan maken. Dit brengt echter wel enkele beperkingen met zich mee. De belangrijkste daarvan is dat de minister niet zelf in staat is rechtstreeks te interveniëren in de beslissingen van een veiligheidsregio. Een ander probleem met bestaande wetgeving zijn de procedures van inwerkstelling. Daarnaast behoeft de noodwetgeving van V&J een inhoudelijke moderniseringslag in het bijzonder ten aanzien van grootschalige evacuatie's.

Ten tweede betreft deze variant verduidelijking en versterking van mogelijkheden van ondersteuning door de centrale overheid van decentraal optreden. Voorbeelden die momenteel al bestaan of bestonden zijn BOT-mi en de inzet van het Nationaal Voorlichtingscentrum ten behoeve van decentrale crisiscommunicatie. Bij specifieke taken zoals bijvoorbeeld communicatie bovenregionaal zou het Rijk een rol kunnen vervullen, terwijl de operationele bevoegdheid om op te treden in de gemeente of de regio kan blijven. Dit is een vorm van gedifferentieerd opschalen naar gelang de specifieke taken die vervuld moeten worden; we noemen dat hier ‘informele coördinatie’, omdat de operationele afhandeling van de crisis zelf volledig in handen blijft van het decentrale gezag.

### Variant IB Met wijziging van wettelijke kaders

In een gemoderniseerd stelsel zal de minister zelf

rechtstreeks – zonder tussenkomst van de commissaris – kunnen optreden.

Er zou sprake zijn van verbreding van de bestaande doorzettingsmacht op het terrein van terrorismebestrijding naar de andere terreinen van crisisbeheersing.

Hierbij zijn er weer twee mogelijkheden.

1. Ten eerste doorzettingsmacht van de minister van V&J bij crises die primair vallen binnen het eigen taakveld van V&J: rampenbestrijding, openbare orde, terrorismebestrijding.
2. Ten tweede doorzettingsmacht van de minister van VenJ op het gehele terrein van crisisbeheersing. Hier moet worden gedacht aan dwingende coördinatie waar nodig, bijvoorbeeld indien maatregelen van vakministeries niet goed op elkaar zijn afgestemd, indien prioriteiten moeten worden gesteld of indien onmiddellijk handelen is geboden waarbij het gebruikelijke overleg niet kan worden afgewacht.

#### Voordelen:

- Sluit nauw aan bij bestaande en alom bekende GRIP-niveaus
- Minste aanpassing dus gemakkelijkst realiseerbaar
- Voorziet in een bestaande behoefte zijnde de bovenregionale/nationale koppeling aan de bestaande GRIP-regeling
- Behoorlijk draagvlak

#### Nadelen:

- Bestaande bezwaren van combinatie operationeel en bestuurlijk blijven gehandhaafd
- Mogelijkheden directe sturing minister in variant IA beperkt
- Complexiteit huidige GRIP-structuur blijft bestaan
- Vergt forse aanpassingen van de wetgeving

### Variant II: vereenvoudiging van opschalingsniveaus

In de tweede variant wordt een meer fundamentele stap gezet: er wordt niet gegaan naar vijf GRIP-fasen, maar teruggegaan naar drie opschalingsniveaus die de bestuurlijke opschaling aangeven:

- opschalingsniveau 1: burgemeester is bevoegd gezag (huidige GRIP 1, 2 en 3)
- opschalingsniveau 2: voorzitter is bevoegd gezag (huidige GRIP 4)
- opschalingsniveau 3: minister is bevoegd gezag (‘GRIP 5’)

Opschaling wordt daarmee alleen bestuurlijk geduid; operationele opschaling valt er buiten en volgt de eigen procedures. De inzet van operationele teams of modules (met inbegrip van expertteams) kan dus te allen tijde plaatsvinden conform de behoefte daartoe.

In deze variant wordt enerzijds vermenging van het bestuurlijke en het operationele tegengegaan, anderzijds wordt de rol van het bestuur in die zin versterkt dat het bestuur zich richt op zijn eigenlijke taken. Door deze vermenging vergeet het bestuur zijn ware taken uit te voeren en dupliceert het – zo leert de praktijk – nog wel eens wat in een ROT moet worden of is besproken.

#### Voordelen:

- Bestuurlijk heldere drie lagenstructuur (burgemeester, voorzitter veiligheidsregio en Minister)
- Ontkoppeling in een regeling van de bestuurlijke en operationele processen
- Heldere en eenduidige taak- en bevoegdheidsverdeling

#### Nadelen:

- Meer afwijkend van de bestaande alom bekende GRIP-regeling en –niveaus
- Meer aanpassing van wet- en regelgeving gewenst
- Drie lagenstructuur gesuggereerd die er feitelijk in termen van democratische controle niet is
- Vergt forse aanpassingen van de wetgeving



#### *Variant III: invoering operationeel incident commander*

De derde variant is de meest vrgaande. Deze variant sluit aan bij het idee van terugtrekking van de algemeen bestuurlijke gezagsrol door bevoegdheden over te dragen aan de operationeel leidinggevende. In het buitenland wordt wel de term incident commander gebezigd. Deze figuur is binnen Nederland vergelijkbaar met wat bij incidenten op het IJsselmeer en Waddenzee gebeurt (coördinerend RBT bij grensoverschrijdende waterincidenten en eventueel ROTs/RBTs voor bestrijding van effecten op eigen grondgebied), maar dan

in de operationele lijn. Operationeel leider van het brongebied wordt operationeel leider voor het gehele incident (dus over regiogrenzen heen) met gebruikmaking van een interregionaal ROT (IROT). Deze variant betekent dat opschaling plaats vindt in de operationele lijn: Leider COPI (of lokaal leider in een andere keten) – leider ROT (of leider in andere keten) – leider LOS en/of een nationaal coördinator. Net als in variant II gaan we hier uit van niet vijf maar drie niveaus van opschaling. Opschaling wordt daarmee alleen operationeel geduid; bestuurlijke betrokkenheid volgt de operationele opschaling.

Er is volgens deze variant dus altijd slechts en overkoepelende operationeel leider / incident commander / incident manager, hetzij lokaal, hetzij regionaal, hetzij nationaal. De bevoegdheden waarover deze persoon kan beschikken zijn niet slechts een afgeleide van de bestuurlijke bevoegdheden (zoals nu het geval is met operationeel leiderschap), maar aan hem of haar worden bevoegdheden gedelegeerd of – minder vergaand – gemandateerd. De lokaal, regionaal of nationaal operationeel leider beschikt over de bevoegdheden die nodig zijn voor de bestrijding van het incident of de crisis.

Overigens zal de keuze voor een incident manager afhankelijk moeten zijn van de aard van het incident. Ontkleuring kan functioneel zijn om duidelijk te maken dat operationeel leiderschap niet het exclusieve recht is van en organisatie, maar expertise kan niet worden gemist. Voor het bestuur blijft als altijd de rol van boegbeeld en duider. Zo nodig kan een bestuurder een interventie plegen, maar door benoeming van een incident manager wordt de leiding over de primaire respons niet bij het reguliere bestuur gelegd. De betreffende bestuurder wordt weliswaar doorlopend op de hoogte gehouden, maar staat op afstand. Hij of zij pleegt alleen een interventie als de incident manager zijn taken niet naar behoren uitvoert.

#### **Voordelen:**

- Brede steun bij professionals voor het idee van een grotere rol operationeel leidinggevend
- Aansluitend bij een groeiende praktijk waarin bestuurders meer een duidende en communicerende dan 'beslissende' rol vervullen
- Ook internationaal is deze variant veel voorkomend

#### **Nadelen:**

- Forse afwijking bestaande praktijk
- Deze optie zet een groot aantal uitgangspunten onder druk (stelselwijziging tav het bestuurlijk gezag)
- Terugtrekkende rol van bestuurders niet door iedereen gewaardeerd
- Afwijkend van bestaande bestel en bevoegdhedenverdeling