

De veiligheidsregio en de gemeenteraad



Samenvatting van de controlemogelijkheden van de gemeenteraad

Risicoprofiel	<ul style="list-style-type: none">> Concept-risicoprofiel in de raad bespreken (haalplicht regio).> De raad kan profiel aanvullen met eigen onderwerpen.> De raad kan veiligheidsthema's aandragen.
Regionaal beleidsplan	Voorafgaand aan vaststelling overlegt de burgemeester met de gemeenteraad over de inhoud van het ontwerp-beleidsplan.
Regionale beleidsvorming	<ul style="list-style-type: none">> De raad kan de burgemeester een instructie/opdracht meegeven voor in de vergadering van het AB van de regio.> De raad kan de burgemeester om verantwoording/uitleg vragen na afloop van iedere AB van de veiligheidsregio.> De raad kan vragen om dit standaard op de raadsagenda terug te laten komen. (Voorbereiding én terugkoppeling).
Rampbestrijdingsplan	De raad kan de burgemeester de 'opdracht' meegeven om in het AB van de veiligheidsregio te pleiten voor het opstellen van een rampbestrijdingsplan voor een object in de eigen gemeente (of buurgemeente).
Begroting veiligheidsregio	Inspraak / inzage begroting veiligheidsregio.
Gemeentelijk incident	De burgemeester legt verantwoording af in de eigen gemeenteraad.
Bovenlokaal incident	<p>De voorzitter van de regio is verplicht om aan de betrokken gemeenteraden verslag te doen van de besluiten in het RBT. Op basis van de verschaft informatie (wettelijke verplichting) kan de raad oordelen over het optreden van de eigen burgemeester (in het RBT en daarbuiten) en over het optreden van de voorzitter van de regio.</p> <p>Als de raad niet tevreden is over het optreden van de voorzitter van de regio kan hij daar de minister schriftelijk van op de hoogte brengen. De Commissaris van de Koning geeft daarbij ook zijn eigen visie op het handelen van de burgemeester.</p>
Organisatie bevolkingszorg	Voorbereiding van de bevolkingszorg is de verantwoordelijkheid van de gemeente en dus óók van het college van burgemeester en wethouders. Dit valt ook onder de controle van de gemeenteraad.

Omwille van de leesbaarheid wordt in deze kennispublicatie steeds 'hij' en 'zijn' gebruikt. Indien van toepassing kan uiteraard ook 'zij' en 'haar' worden gelezen.

Sinds de invoering van de Wet veiligheidsregio's op 1 oktober 2010 zijn de brandweer en de rampenbestrijding en crisisbeheersing op regionale schaal georganiseerd.

Dit roept de vraag op welke invloed een gemeenteraad kan uitoefenen op wat er binnen de veiligheidsregio gebeurt. Gemeenten voeren zelf de regie over het lokale integrale veiligheidsbeleid. Maar wat betekent dat wanneer rampenbestrijding en crisisbeheersing is geregionaliseerd?

Deze publicatie geeft inzicht in de middelen waar de gemeenteraad over beschikt om controle uit te kunnen oefenen op het eigen gemeentelijke (fysieke) veiligheidsbeleid. Daarbij gaat het zowel om formele, wettelijke bevoegdheden als informele initiatieven die de gemeenteraad kan nemen om (toe)zicht te houden op voorbereiding en uitvoering van het (fysieke) veiligheidsbeleid.

Lokaal integraal veiligheidsbeleid

Gemeenten hebben de regie op het gebied van lokale veiligheid en stellen daartoe een integraal veiligheidsplan (IVP) vast. Het IVP dient om gemeente sturing te geven aan het lokale veiligheidsbeleid. De VNG hanteert in haar Kernbeleid Veiligheid de volgende 5 zogenaamde veiligheidsvelden die onderwerp (kunnen) zijn van het IVP:

1. Veilige woon- en leefomgeving
2. Bedrijvigheid en veiligheid
3. Jeugd en veiligheid
4. Fysieke veiligheid
5. Integriteit en veiligheid.

Deze publicatie spitst zich specifiek toe op het onderwerp van de zogenaamde fysieke veiligheid. Anders gezegd: de inzet van de noodhulpdiensten zoals politie, brandweer en geneeskundige noodhulpverlening tijdens rampen, crisis, zware ongevallen en andere ernstige incidenten waar het leven en welzijn van mensen en dieren in het geding is. (De tegenhanger van fysieke veiligheid is sociale veiligheid).

Bij het lezen van deze publicatie is het van belang om het volgende helder voor ogen te hebben. Wanneer in de Wet veiligheidsregio's (Wvr) gesproken wordt over rampen en crises gaat dat in principe over incidenten waarbij de burgemeester vanuit zijn verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid een wettelijke verantwoordelijkheid heeft. Daarnaast zijn er natuurlijk ook rampen en crises denkbaar waarbij de burgemeester niet het (enige) bevoegde gezag is. Neem bijvoorbeeld een grote uitbraak van vogelgriep. Het is dan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en zijn zogenaamde Rijksheren die de bevoegdheid hebben om maatregelen te treffen ter bescherming van de volksgezondheid of de voedselveiligheid. Of denk aan het sluiten van het luchtruim, wat geen bevoegdheid is van de burgemeester maar bij de bewindspersoon van Infrastructuur en Waterstaat ligt. Bij dierziekten geldt hetzelfde. Dit soort crises vraagt om afstemming tussen het Rijk en de burgemeester. Het Rijk bepaalt welke maatregelen nodig zijn om de dierziekte onder controle te krijgen. De burgemeester ziet vervolgens toe op een goede informatieverzorging naar de bevolking en het handhaven van de openbare orde, bijvoorbeeld door bevoegdheden in te zetten die een

vervoersverbod regelen. Ongeacht of de burgemeester aan zet is of dat hij moet samenwerken met het Rijk, de Wvr is de basis voor de crisisbeheersing en rampenbestrijding.

De partijen die naast de burgemeester wettelijke bevoegdheden hebben om in te grijpen in crises, worden de ‘bestuurlijke ketens’ genoemd. In de zogeheten Bestuurlijke Netwerkkarten wordt inzichtelijk gemaakt welke bestuursketen(s) bij wat voor soort incidenten bestuurlijk verantwoordelijkheid draagt. Voorbeelden van bestuurlijke ketens zijn: volksgezondheid, voedselveiligheid, transportveiligheid, openbare orde en veiligheid, luchtvaart, scheepsvaart en de handhaving van de rechtsorde (gijzelingen, terrorisme).

Ramp en/of crisis

In de Wvr wordt gesproken over ramp en crisis. Echter, in de praktijk, tijdens een mogelijke ramp of crisis, is het niet (juridisch) relevant of er daadwerkelijk sprake is van een ramp of een crisis. Er is sprake van een ernstige gebeurtenis die om de directe inzet en coördinatie van veel hulpdiensten zoals brandweer, politie en ambulance vraagt: situaties waarbij het leven en welzijn van mens en dier in gevaar is (of de dreiging daarvan) waarbij de inzet van genoemde hulpdiensten onmiddellijk (op grote schaal) noodzakelijk is om (verdere) schade te voorkomen. In deze publicatie worden de termen ramp, crisis, groot ongeval, incident, ernstige gebeurtenis en dergelijke als synoniemen van elkaar gebruikt.

1 Lokale verantwoordelijkheid

Het algemene uitgangspunt van het beleidsterrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing is dat het een lokale verantwoordelijkheid is. De Wet veiligheidsregio's (Wvr) wijst het college van burgemeester en wethouders aan als de bestuurlijk verantwoordelijke voor brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de Wvr is een 'controlemechanisme' opgenomen waarin wordt beschreven hoe de gemeenteraad zijn gemeentelijke democratische taak uit kan voeren ten aanzien van dit regionaal georganiseerd beleidsterrein.

Veiligheidsregio

De veiligheidsregio is een publiekrechtelijk orgaan op basis van een (verplichte) gemeenschappelijke regeling. Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie van de regio staat een directeur veiligheidsregio. Het is de taak van de veiligheidsregio om alle organisaties die betrokken kunnen zijn bij de bestrijding van een ramp of crisis voor te bereiden op de (gezamenlijke) bestrijding van de gevolgen van de ramp of crisis. Om dat te bereiken werkt de regio samen met een groot scala aan organisaties die een rol of taak (kunnen) vervullen tijdens een incident. Dat kunnen zowel overheidsdiensten zijn maar ook civiele partijen zoals elektriciteitsbedrijven, drinkwaterbedrijven en vertegenwoordigers van (gevaarlijke) industrie. In iedere veiligheidsregio is ook een vertegenwoordiger van Defensie werkzaam. In de kern wordt de organisatie van de veiligheidsregio gevormd door vertegenwoordigers van de brandweer, geneeskundige hulpverlening, politie en bevolkingszorg. De veiligheidsregio zorgt er ook voor dat alle deelnemers in de crisisorganisatie zijn opgeleid en regelmatig oefenen.

Brandweer

Sinds de inwerkingtreding van de Wvr bestaan er geen gemeentelijke brandweerkorpsen meer. De brandweerorganisatie is volledig geregionaliseerd en valt zodoende onder de veiligheidsregio. In sommige regio's in Nederland is het zo dat de commandant van de regionale brandweer tevens de functie van directeur veiligheidsregio bekleedt.

Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR)

De GHOR is een netwerkorganisatie die tot taak heeft om de acute medische hulpverlening tijdens incidenten te organiseren.

In de meeste veiligheidsregio's is de GHOR onderdeel van de veiligheidsregio of het is onderdeel van de GGD. De GHOR heeft de opdracht om ervoor te zorgen dat tijdens een incident alle onderdelen van de dagelijkse gezondheidszorg (ambulancevervoer, ziekenhuizen, huisartsen, geestelijke gezondheidszorg en dergelijke) gezamenlijk gaan optreden. Tijdens een incident waar de publieke gezondheid een belangrijke component is, heeft de GHOR de operationele leiding.

Politie

De politie valt niet onder veiligheidsregio maar heeft wel een directe link met de regio als het gaat om politietaken op het terrein van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Om de samenwerking tijdens een incident goed tot zijn recht te laten komen, is in de organisatie van iedere veiligheidsregio politiepersoneel werkzaam. Binnen de politie is personeel opgeleid om tijdens een ramp of crisis deel te nemen aan een van de diverse mono- en multidisciplinaire staven. Afhankelijk van de situatie wordt de politie (deels) ook aangestuurd door het openbaar ministerie. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een gijzelingssituatie besluit de Hoofdofficier van Justitie om al dan niet in te grijpen en een einde te maken aan de gijzeling. De burgemeester gaat in dat geval niet over de gijzeling zelf. Wel gaat hij over de impact op de omgeving, het onderbrengen van geëvacueerde personen et cetera.

Bevolkingszorg

Naast de hiervoor genoemde klassieke 'zwaailicht-diensten' is bevolkingszorg de vierde monodiscipline die onderdeel uitmaakt van de kern van de multidisciplinaire organisatie. Bevolkingszorg is een verzamelnaam voor alle taken die de gemeente heeft bij een ramp of crisis. Het taakveld van bevolkingszorg is gericht op onderwerpen als: opvang van slachtoffers, registratie van slachtoffers, crisiscommunicatie, informeren van verwanten, organiseren van noodhuisvesting en de zogenaamde nazorg. Omdat een crisis een behoorlijk beroep doet op de capaciteit van gemeenten, zijn er in regio's afspraken gemaakt. Opgeleid personeel uit naburige gemeenten springt dan bij als een gemeente met een crisis wordt geconfronteerd. In operationele zin doen zij dat onder aansturing vanuit de regionale rampenbestrijdings- en crisisorganisatie. Door deze structuur heeft ieder gemeentebestuur de (mede)verantwoordelijkheid voor het veiligheidsregio. Daarnaast draagt het gemeentebestuur ook verantwoordelijkheid voor zijn eigen (personele) bijdrage aan het regionale proces van bevolkingszorg.

Bestuur veiligheidsregio

Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten in de veiligheidsregio. Na het algemeen bestuur van de regio te hebben gehoord, benoemt de minister van Justitie en Veiligheid, per koninklijk besluit, de voorzitter van het algemeen bestuur van de regio (art. 11 Wvr). Regionale rampenbestrijding en crisisbeheersing is een vorm van verlengd lokaal bestuur. Dat betekent dat elke gemeente via de gemeenschappelijke regeling deelneemt en daardoor medeverantwoordelijk is voor de bestuurlijke en organisatorische aansturing van de veiligheidsregio.

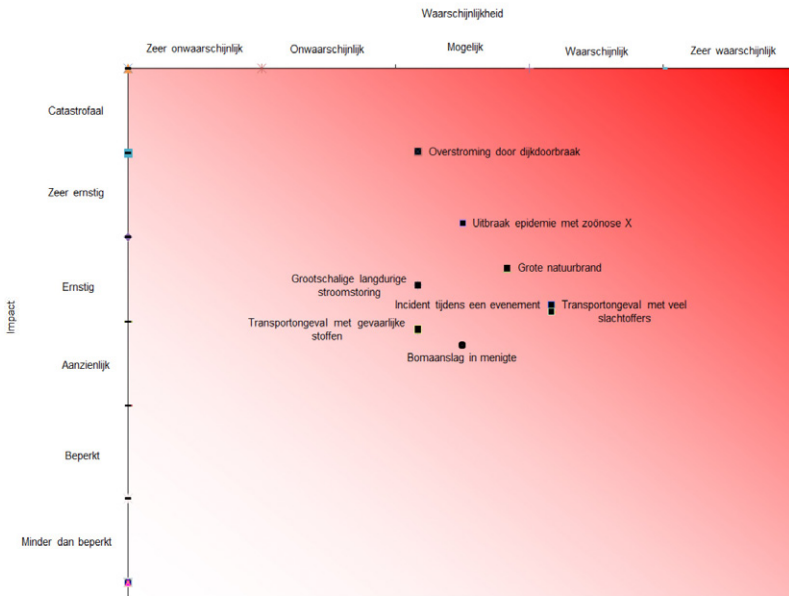
2 Planvorming

In het verleden stelde iedere gemeenteraad zijn eigen gemeentelijke rampenplan vast. Door de regionalisering bestaan er geen gemeentelijke rampenplannen meer maar is er één regionaal crisisplan (art. 16 Wvr). In dat crisisplan staat beschreven hoe mensen worden gealarmeerd, de afspraken over de teambezetting etc. Naast het regionaal crisisplan kent de Wvr drie andere regionale plannen namelijk het regionaal risicoprofiel, het regionaal beleidsplan en het rampbestrijdingsplan. De plannen geven samen een beeld van de risico's waar een regio zich op voorbereidt en de manier waarop wordt samengewerkt als er onverhoopt een crisis of ramp plaatsvindt.

Regionaal risicoprofiel

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt minstens een keer in de vier jaar, na overleg met de gemeenteraden, het risicoprofiel van de veiligheidsregio vast (art. 15 Wvr). Het risicoprofiel bestaat uit een risico-inventarisatie van de regio met een analyse daarvan. De inventarisatie omvat het overzicht van de risicovolle situaties en de soorten branden, rampen of crisis die zich in de regio kunnen voordoen. Het risicoprofiel is de basis van het regionaal beleidsplan en zodoende ook van het regionaal crisisplan. Omdat het van groot belang is om de gemeenteraden te betrekken bij het opstellen van de basis (het risicoprofiel) van het regionaal beleidsplan is de zogenaamde haalplicht ingesteld. Gemeenten hebben immers een goed beeld van specifieke risico's die in hun gebied spelen. Bijvoorbeeld omdat er een spoorlijn of een belangrijke vaarroute door het gebied loopt.

Deze haalplicht komt erop neer dat de veiligheidsregio het concept-risicoprofiel aan alle gemeenteraden voorlegt waarbij de raden worden gevraagd om het concept-risicoprofiel aan te vullen met risico's die zij zelf onderkennen. Ook kunnen de raden bij de bespreking van het risicoprofiel eigen lokale beleidsprioriteiten en veiligheidsthema's naar voren brengen. Het is vervolgens aan de burgemeester om in het algemeen bestuur van de veiligheidsregio de wensen van zijn gemeenteraad te behartigen. In die zin kan de gemeenteraad de burgemeester een concrete 'opdracht' meegeven naar het algemeen bestuur van de regio. Het is uiteindelijk het algemeen bestuur dat gelet op het belang van de gehele regio, bij meerderheid van stemmen, het regionaal risicoprofiel vaststelt. Daar zal het algemeen bestuur ook een afweging maken tussen de beschikbare capaciteit van de hulpdiensten, de impact van een mogelijke ramp en de waarschijnlijkheid ervan. Het staat de raad natuurlijk vrij om de burgemeester te vragen om na afloop van de vaststelling van het risicoprofiel in het regiobestuur te vragen wat hij heeft gedaan met de 'opdracht' die hij van de raad had meegekregen.



Voorbeeld van een risicodiagram met maatgevende scenario's.

Regionaal beleidsplan

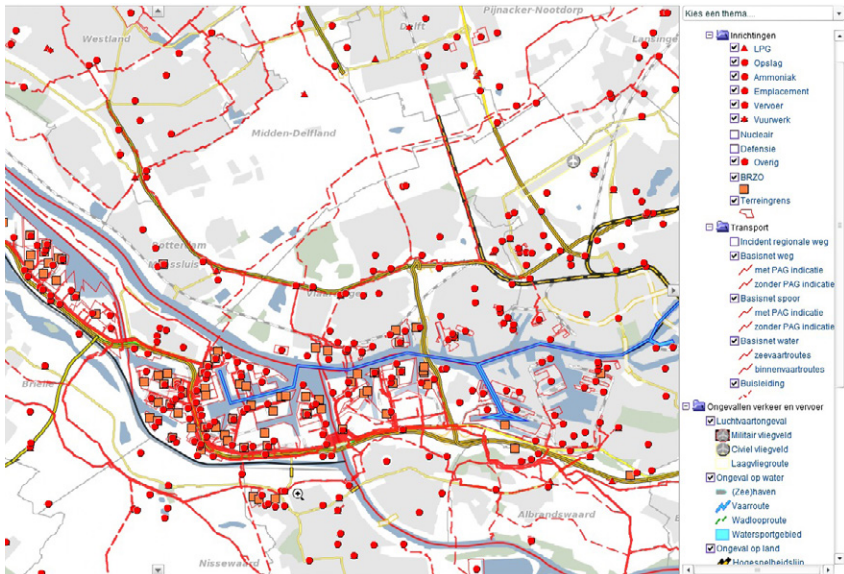
Het regionaal beleidsplan wordt op basis van bovengenoemd risicoprofiel minimaal een keer in de vier jaar vastgesteld. Het beschrijft de wijze waarop de multidisciplinaire voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing wordt vormgegeven.

Artikel 14 Wvr bepaalt dat voorafgaand aan de vaststelling van het beleidsplan de burgemeester met de gemeenteraad 'overlegt' over het ontwerp-beleidsplan. Het plan heeft betrekking op alle taken van de veiligheidsregio zoals beheer en beleid van de brandweer, de gemeenschappelijke meldkamer en de voorbereiding van de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In het beleidsplan worden de beleidskeuzes uiteengezet. De in het beleidsplan genoemde prioriteiten en werkzaamheden worden vervolgens uitgewerkt in ambtelijke werkplannen en dergelijke.

Regionaal crisisplan

Het regionaal crisisplan (art. 16 Wvr) kan gezien worden als de opvolger van het voormalige gemeentelijke rampenplan en wordt door het algemeen bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld. Het crisisplan beschrijft de manier waarop de brandbestrijding, grootschalige geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing in de regio is georganiseerd en hoe de brandweer, geneeskundige diensten, politie, gemeenten en derden daarin samenwerken. Naast algemene, regio-brede onderwerpen is het dus goed mogelijk dat in het regionaal crisisplan ook aandacht wordt besteed aan onderwerpen en risico's die zich in een specifieke gemeente bevinden.

De daadwerkelijke inzet van hulpverleningsdiensten vindt altijd plaats onder centrale, operationele aansturing vanuit de regio. Afhankelijk van de aard en omvang van een incident is de bestuurlijke aansturing van een incident belegd bij de burgemeester van de getroffen gemeente dan wel bij de voorzitter van de veiligheidsregio. In principe heeft de burgemeester de leiding over de crisisaanpak, tenzij er meerdere gemeenten (dreigen te) worden getroffen. Als een crisis zich over meerdere gemeenten uitstrekt, komt de leiding in handen van de voorzitter van de veiligheidsregio (art. 39 Wvr). In de praktijk komt het weinig voor. Voorbeelden zijn de grote brand in Moerdijk (2011) en een hoogwatersituatie in drie gemeenten in Groningen (2012). In beide situaties werd samengewerkt onder leiding van de voorzitter.



Fragment uit www.nederland.risicokaart.nl

Rampbestrijdingsplan

Een rampbestrijdingsplan wordt door het algemeen bestuur van de regio vastgesteld ten aanzien van specifieke objecten/locaties/bedrijven (verder: object) waarvoor de Wvr dat verplicht stelt (art. 17 Wvr). Het gaat dan om objecten waar bijvoorbeeld zeer gevaarlijke stoffen liggen opgeslagen (de zogeheten BRZO-bedrijven), of bepaalde, zeer risicovolle productieprocessen plaatsvinden. Ook voor vliegvelden worden aparte rampbestrijdingsplannen gemaakt. Voor dergelijke objecten wordt een individueel rampbestrijdingsplan vastgesteld met daarin de te nemen maatregelen en coördinerende afspraken, specifiek gericht op (de omgeving van) dat object. Naast de wettelijke verplichting om voor een specifiek object een rampbestrijdingsplan op te stellen, kan het algemeen bestuur van de regio zelf ook besluiten om voor andere objecten c.q. risico's een rampbestrijdingsplan op te stellen.

3 Democratische controle tijdens en na rampen en crises

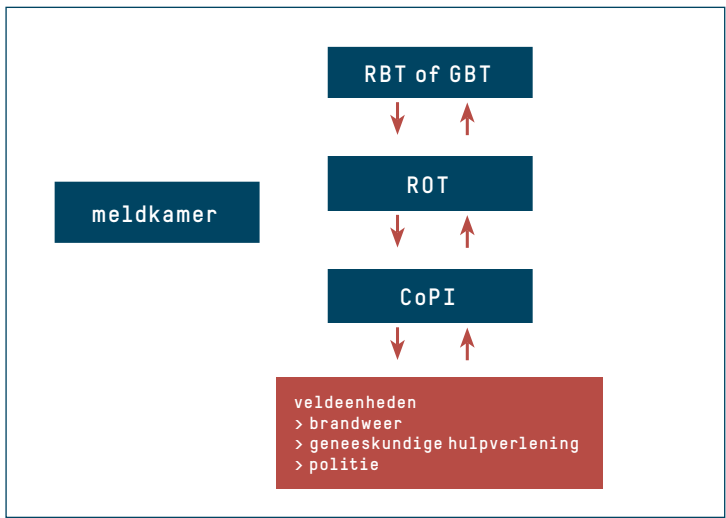
De burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in zijn gemeente. In deze paragraaf wordt beschreven hoe het democratische verantwoordingsproces in de Wvr is beschreven. Om daar een goed beeld van te krijgen, wordt hieronder eerst kort de structuur van de regionale hulpverleningsorganisatie tijdens rampen of crises geschetst.

Regionale rampenbestrijdings- en crisisorganisatie

In ieder regionaal crisisplan is de elementaire organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing beschreven. Basis van deze organisatie is het multidisciplinair samenwerken van vier monodisciplines: brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening en bevolkingszorg. Deze vier organisaties worden ook wel de vier 'kolommen' genoemd en vormen tijdens grote incidenten één hulpverleningsorganisatie waarbij (afhankelijk van de aard en omvang van het incident) op twee uitvoerende niveaus een coördinatieteam wordt gevormd. Bij de plaats van het incident vormt zich een Commando Plaats Incident (CoPI). In de kern wordt het CoPI samengesteld door officieren van dienst vanuit de vier kolommen en één Leider CoPI. Als de omvang en/of complexiteit van het incident daarom vraagt, wordt er (meestal) in het kantoor van de veiligheidsregio ook nog een Regionaal Operationeel Team (ROT of OT) gevormd. Deze bestaat in de kern ook uit vertegenwoordigers van de vier kolommen onder leiding van de Leider Operationeel Team, soms ook Operationeel Leider genoemd. Deze Operationeel Leider kan worden beschouwd als de hoogste, operationeel (ambtelijk) leidinggevende. Hij neemt besluiten onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Veel incidenten kunnen operationeel worden afgehandeld. Het is dan ook niet nodig om de burgemeester bijvoorbeeld te laten bepalen of er met schuim of water moet worden geblust, of dat patiënten wel of niet naar een bepaald ziekenhuis moeten worden gebracht. Dat zijn zaken die vanuit de diensten zelf worden geregeld.

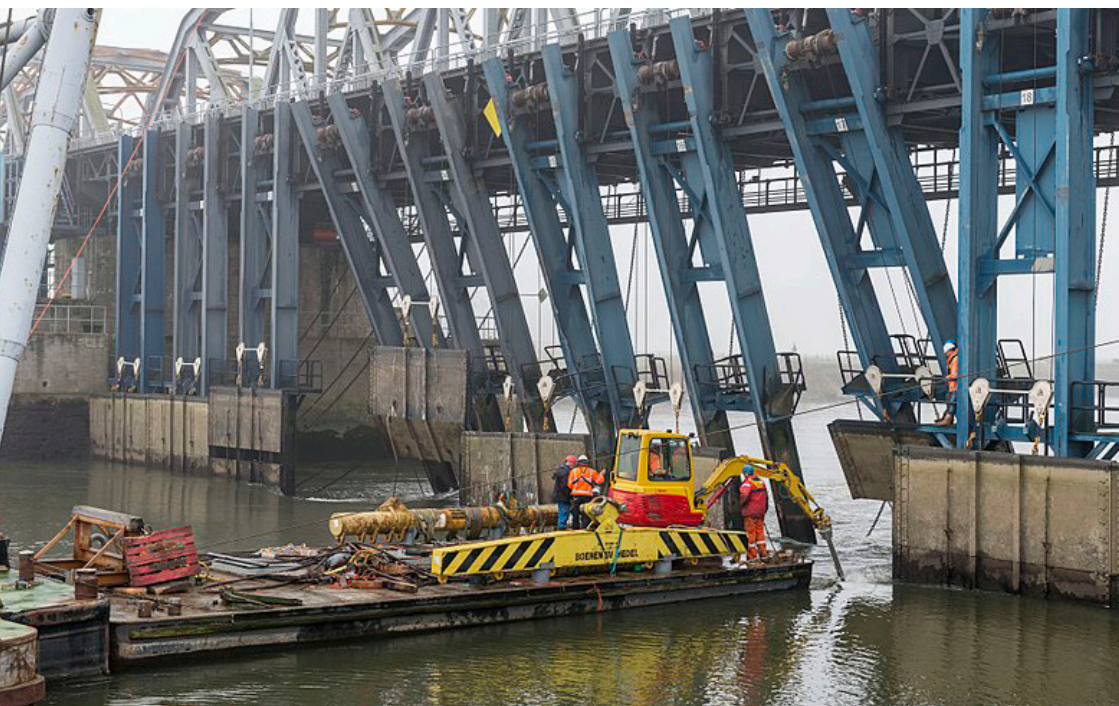
Het regionaal crisisplan beschrijft in de zogenoemde GRIP-regeling twee bestuurlijke coördinatieniveaus. Wanneer er zich een incident voordoet in één gemeente waarbij de directe betrokkenheid van de burgemeester is vereist is er sprake van een GRIP 3-niveau. De burgemeester kan zelf

opschalen naar GRIP-3, maar dat kan ook op verzoek van de operationele diensten gebeuren. Een reden om op te schalen kan bijvoorbeeld zijn dat er bestuurlijke dilemma's voorliggen, optionele maatregelen veel geld kosten of de crisis een grote maatschappelijke impact heeft. In een dergelijk geval laat de burgemeester zich in principe bijstaan door adviseurs die samenkomen in het Gemeentelijk Beleidsteam (GBT). Het GBT is een crisisteam dat bestaat uit de (strategische) adviseurs uit de vier kolommen. Afhankelijk van de aard van het incident kan het zijn dat vertegenwoordigers van andere crisispartners¹ ook aansluiten in het GBT. Het is uiteindelijk de burgemeester die als éénhoofdige leider zelf de besluiten neemt. (In tegenstelling tot de werkwijze in het college burgemeester en wethouders is hier geen sprake van collegiaal bestuur). De Operationeel Leider is ervoor verantwoordelijk dat de besluiten van de burgemeester worden uitgevoerd. Als de burgemeester niet in de gemeente is op het moment dat de crisis uitbreekt, wordt hij vervangen door een wethouder die als loco-burgemeester optreedt. Locoburgemeesters zijn op deze taak voorbereid en worden, net als de burgemeester, ondersteund door een staf die de belangrijke besluiten voorbereidt.



Hoofdstructuur van de regionale crisisorganisatie

Indien er sprake is van een ramp of crisis met een bovenlokaal karakter kan de voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio besluiten dat de bestuurlijke aansturing van de incidentbestrijding plaatsvindt op regionaal niveau (art. 39 lid 2 Wvr). Het ongeluk met de aangespoelde containers in het Waddengebied (2019) is een voorbeeld van een situatie waarin het efficiënt bleek om in deze setting bijeen te komen. Er is dan sprake van een GRIP 4-niveau. In een dergelijk geval komt er een Regionaal Beleidsteam (RBT) samen dat onder voorzitterschap staat van de voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio². Het RBT fungeert daarbij als adviesteam van de éénhoofdige bestuurlijke leider (voorzitter RBT) waarbij de burgemeesters van de getroffen gemeenten zitting hebben in het RBT. Zoals bij het GBT kunnen in het RBT ook vertegenwoordigers van de andere crisispartners aansluiten, zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat aan het RBT deelnam bij het ongeluk met de containers. De Wvr bepaalt dat de voorzitter van de veiligheidsregio aan de operationeel leider 'bevelen' kan geven die hij nodig acht voor de uitvoering van zijn besluiten (art. 39 lid 5 Wvr).



Incident bij de stuw in de gemeente Grave, december 2016

Niveau	Aanleiding voor opschaling
GRIP-1	De nadruk ligt op de operationele, multidisciplinaire coördinatie ter plaatse van het incident en richt zich op die activiteiten die ook vanaf de plaats incident kunnen worden overzien. Denk bijvoorbeeld aan een brand in een flatgebouw, waarbij een van de hulpdiensten de leiding heeft over de hele inzet.
GRIP-2	De nadruk ligt nog steeds op operationele coördinatie, maar niet alle processen kunnen worden overzien en aangestuurd vanaf de plaats van het incident of er is (nog) geen duidelijk te definiëren plaats incident. Denk bijvoorbeeld aan een rookwolk met gevaarlijke stoffen. Terwijl een deel van de hulpdiensten zich met de brand zelf bezighoudt, richt een ander deel zich op de effecten van de rookwolk in de nabije omgeving.
GRIP-3	Het gaat in dit geval ook of vooral om bestuurlijke opgaven voor het bevoegd gezag (i.c. de burgemeester), die het wenselijk maken dat een Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) de burgemeester ondersteunt. Deze omstandigheid kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de noodzaak tot grootschalige bevolkingszorg (inclusief het informeren van de bevolking), maar er kunnen ook andere bestuurlijke opgaven spelen. Denk bijvoorbeeld aan een grote stroomstoring, waardoor het openbare leven in een groot gebied ontregeld is.
GRIP-4	Er is behoefte aan bestuurlijke coördinatie en leiding bij een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis. Deze situatie bestaat als de ramp of crisis, door feitelijke effecten of de maatschappelijke uitstraling, het gezag van een burgemeester overstijgt of dreigt te overstijgen en de noodzaak ontstaat tot eenduidig bestuurlijk optreden onder leiding van de voorzitter van de veiligheidsregio. Denk bijvoorbeeld aan een hoogwatersituatie langs de grote rivieren die meer dan een gemeente bedreigt.

GRIP-niveaus (Handboek basisinformatie regionale crisisbeheersing; IFV, 2017)

De GRIP-regeling is vooral bedoeld om de juiste teams te mobiliseren die nodig zijn om een crisis onder controle te krijgen. Soms bestaat nog het misverstand dat een GRIP-4 een ernstiger ramp met meer gevaar zou zijn dan GRIP-1. Dat is dus niet waar. In het kader van deze publicatie wordt GRIP-5 hier buiten beschouwing gelaten.

Bevoegd gezag

Uit bovenstaande is gebleken dat de burgemeester (politiek) verantwoordelijk is voor de inzet van alle hulpverleningsdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid in het kader van de Wvr.

Als er sprake is van een gemeentelijk incident draagt de burgemeester van de getroffen gemeente de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het optreden van de hulpverleningsdiensten én natuurlijk voor zijn eigen genomen besluiten c.q. handelen³. Daarnaast biedt een evaluatie ook een natuurlijk moment om te leren en opgedane inzichten te implementeren in de crisisorganisatie. Na het incident legt de burgemeester verantwoording af in de gemeenteraad waarbij het aan de raad is om een oordeel te vellen over het optreden van de burgemeester. Hierbij gelden de reguliere staatsrechtelijke bevoegdheden die de raad heeft in het kader van zijn controlerende taak. Soms wordt besloten om een onafhankelijk onderzoek in te stellen en de situatie te evalueren. Gemeenteraden krijgen dan vaak de ruimte om zelf ook vragen mee te geven aan het onderzoeksteam. Ook kan worden gekozen voor een lichtere vorm, waarbij alleen intern wordt geëvalueerd of er nieuwe lessen kunnen worden opgedaan.



De Onderzoeksraad voor Veiligheid en Inspectie van Justitie en Veiligheid kunnen ook zelfstandig bepalen om een ramp of crisis te evalueren. In die gevallen heeft de gemeenteraad weinig tot geen invloed op de manier waarop het onderzoek vorm krijgt.

Indien een incident de omvang en/of complexiteit heeft dat deze vraagt om een bestuurlijke, regionale aansturing kan de voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio de bestuurlijke leiding als het ware naar zich toe trekken (art. 39 Wvr)⁴. De Wet veiligheidsregio's bepaalt dat in een dergelijk geval de voorzitter van de veiligheidsregio bij uitsluiting van de burgemeester(s) van de betrokken gemeente(n) bevoegd is om uitvoering te geven aan enkele specifiek genoemde 'rampenbevoegdheden'. Met andere woorden: tijdens een 'bovenlokale ramp of crisis' wordt de betrokken burgemeesters een aantal bevoegdheden ontnomen en gaan deze over naar de voorzitter van de veiligheidsregio (art. 39 lid 1 Wvr). Zo ligt bijvoorbeeld de bevoegdheid om een noodverordening af te kondigen vanaf dat moment niet langer bij de 'lokale' burgemeester, maar bij de voorzitter van de veiligheidsregio.

Zoals hierboven wordt aangehaald, worden de burgemeesters van de getroffen gemeenten geacht zitting te nemen in het RBT. De leden van het RBT adviseren de eenhoofdige bestuurlijke leider bij het nemen van zijn besluiten. De Wvr zegt daarover dat de voorzitter van de regio alleen zijn besluiten neemt na de leden van het RBT te hebben gehoord. Het is dus in het RBT dat de burgemeester van een getroffen gemeente de gelegenheid heeft om de belangen van zijn eigen gemeente te bepleiten bij de voorzitter van de veiligheidsregio.

In art. 39 lid 4 Wvr wordt bepaald dat de voorzitter van de regio, afgezien van spoedgevallen, geen besluiten neemt zonder dat hij het RBT daarover heeft geraadpleegd. Mocht een burgemeester (lid van het RBT) zich verzetten tegen een dergelijk voorgenomen besluit van de voorzitter van de veiligheidsregio dan stelt de Wvr in artikel 39 lid 4 dat "indien hij (red.: de burgemeester) van mening is dat een voorgenomen besluit het belang van zijn gemeente onevenredig schaadt" hij daar in het RBT schriftelijk bezwaar tegen aantekent. Het is raadzaam dat een burgemeester (lid van het RBT) zijn bezwaar goed schriftelijk onderbouwt. De inhoud van zijn bezwaar kan later namelijk onderwerp worden van het politieke verantwoordingsdebat.



Verantwoordingsdebat

Het is een staatsrechtelijke gewoonte dat een burgemeester na afloop van een incident verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. In het geval van een incident dat beperkt is gebleven tot één gemeente legt de burgemeester verantwoording af in een debat met zijn eigen gemeenteraad. Wanneer er sprake is geweest van een bovenlokale ramp of crisis schrijft de Wvr een zeer uniek en bijzonder bestuurlijk verantwoordingsarrangement voor.

Artikel 40 lid 1 Wvr

“De voorzitter van de veiligheidsregio brengt na afloop van een ramp of crisis van meer dan plaatselijke betekenis, in overeenstemming met de burgemeesters die deel uitmaakten van het regionaal beleidsteam, schriftelijk verslag uit aan de raden van de getroffen gemeenten over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen. Hij vermeldt daarbij of een burgemeester gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om schriftelijk bezwaar aan te tekenen.”

Naar aanleiding van 'het schriftelijk verslag' uit bovengenoemd citaat kan een gemeenteraad schriftelijke vragen stellen aan de voorzitter van de veiligheidsregio. In overleg met de betrokken burgemeesters schrijft de voorzitter van de regio daarop een schriftelijke reactie naar de gemeenteraden. Mocht een raad na deze schriftelijke ronde behoefte hebben aan een mondelinge toelichting kan hij de voorzitter van de regio verzoeken om in de raad "mondelinge inlichtingen" te verstrekken "over de besluiten" die hij heeft genomen (art. 40 lid 3 Wvr). De raad wordt hierbij geacht de Commissaris van de Koning op de hoogte te houden van de schriftelijke vragen en/of het besluit om de voorzitter uit te nodigen voor een mondelinge toelichting in de raad. Op basis van het verslag van de voorzitter van de regio, de antwoorden op de vragen van de raden, de resultaten van de mondelinge toelichting door de voorzitter én het debat met de eigen burgemeester wordt de raad geacht invulling te geven aan zijn controlerende taak. Vervolgens is het aan de raad om tot een eigen (politiek) oordeel te komen over het optreden van het bevoegd gezag.

Daarbij zijn grofweg drie varianten denkbaar.

1. De raad is van oordeel dat het (operationele en) bestuurlijke optreden tijdens het incident naar behoren is verlopen. (Dat geldt dan voor de eigen burgemeester en/of de voorzitter van de veiligheidsregio).
2. De raad is van mening dat de eigen burgemeester niet naar behoren heeft gehandeld. De raad komt dan tot zijn eigen politieke oordeel over het optreden van de burgemeester.
3. De raad is ontevreden over het optreden van de voorzitter van de veiligheidsregio. In principe kan de gemeenteraad geen controle uitoefenen op de voorzitter van de veiligheidsregio die burgemeester in een andere gemeente is. Om te voorkomen dat een gemeenteraad in een dergelijk geval met lege handen komt te staan, biedt artikel 40 lid 4 Wvr een helpende hand en wordt de raad de wettelijke mogelijkheid geboden om de minister schriftelijk in kennis te stellen van zijn bedenkingen. Een afschrift van zijn bedenkingen stuurt de raad dan ook naar de Commissaris van de Koning die op zijn beurt de minister ook schriftelijk in kennis stelt van zijn visie op de situatie. Vervolgens is het aan de minister, die de voorzitter van de veiligheidsregio ook heeft benoemd, om te oordelen over het functioneren van de voorzitter van de veiligheidsregio. Daarbij is het mogelijk dat, mede gezien de documenten en verslagen van zowel de gemeenteraad als de Commissaris van de Koning, de minister de voorzitter van de veiligheidsregio ontslaat (zie Besluit rechtspositie voorzitter veiligheidsregio's).

Tot nu toe is bovengenoemde procedure nog nooit gevolgd. Deze bijzondere constructie is in het leven geroepen om het democratische gat tijdens het eenhoofdige, bestuurlijke gezag van de voorzitter van de veiligheidsregio te dichten. De wetgever heeft hiermee ook recht willen doen aan het uitgangspunt dat de democratische controle bij (brand en) rampenbestrijding en crisisbeheersing in beginsel bij de gemeenteraad thuishoort.



Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing

Netwerkaart 3
Oppervlaktewater en waterkering



Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing

Netwerkaart 7
Infectieziekte



Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing

Netwerkaart 12
Nooddrinkwater en noodwater



Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing

Netwerkaart 23
Onderwijs



Voorbeelden van Bestuurlijke Netwerkkarten, die beschrijven hoe de bevoegdheden van partijen als openbaar ministerie, minister van VWS, Rijkswaterstaat en anderen samenhangen met de bevoegdheden van de burgemeester. Via www.ifv.nl zijn de meest actuele versies te downloaden.

Eindnoten

1. Crisispartners kunnen de eerder genoemde ‘andere’ bestuursketens zijn (zie bestuurlijke netwerkkaarten) maar ook vertegenwoordigers van de vitale infrastructuur (spoor, elektra, water). Het is denkbaar dat vertegenwoordigers van bijvoorbeeld een getroffen bedrijf of instelling ook aanschuiven in het GBT (Gemeentelijk Beleidsteam).
2. Het GBT komt dan te vervallen. Het is denkbaar dat er in een gemeente een ‘kernteam’ samenkomt om in de eigen gemeente een ‘vinger aan de pols’ te houden. Een dergelijk team is dan geen GBT dat de burgemeester in zijn rol als bevoegd gezag adviseert bij zijn besluitvorming.
3. Formeel hoeft daarvoor geen GRIP-3 te worden afgekondigd.
4. Formeel hoeft daarvoor geen GRIP-4 te worden afgekondigd.

Literatuur

- > Besluit Rechtspositie voorzitters veiligheidsregio's
- > Bestuurlijke Netwerkkaarten (IFV, 2017)
- > Handboek basisinformatie regionale crisisbeheersing (IFV, 2017)
- > Kennispublicatie GRIP en de flexibele toepassing ervan
- > Wet veiligheidsregio's

Verder lezen

- > De burgemeester als boegbeeld. Crisiscommunicatie op de momenten die ertoe doen (NGB, 2017) op www.burgemeesters.nl/boegbeeld
- > Dossier Crisisbeheersing van het IFV op www.ifv.nl/kennisplein/crisesen-crisisbeheersing
- > Dossier Veiligheid van de Nederlandse Vereniging van Raadsleden op www.raadsleden.nl/actueel/themas/veiligheid
- > Dossier Bevoegdheden OOV van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters op www.burgemeesters.nl/bevoegdheden

Colofon

Uitgave van het Instituut Fysieke Veiligheid, december 2019

Tekst: Frank Cools (IFV), Wouter Jong (Nederlands Genootschap van Burgemeesters), Lennart Huurman (Nederlandse Vereniging van Raadsleden)

Beeld: ANP, IFV, nederland.risicokaart.nl, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, Rijkswaterstaat, Veiligheidsregio Utrecht, Wikimedia

De samenstellers hebben de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van deze kennispublicatie besteed. Aan de inhoud van deze kennispublicatie kunnen echter geen rechten ontleend worden en de samenstellers aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid die zou kunnen voortvloeien uit de inhoud van deze kennispublicatie.

Instituut Fysieke Veiligheid

Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) draagt bij aan een veilige samenleving door het versterken van de veiligheidsregio's en hun partners bij het professionaliseren van hun taken. Wij ontwikkelen en delen relevante kennis, wij hebben expertise voor het verwerven en beheren van gemeenschappelijk materieel en wij adviseren de betrokken besturen. Ons motto hierbij is: signaleren en verbinden.

Kennisplein

Op de website www.ifv.nl/kennisplein hebt u 24 uur per dag toegang tot enkele duizenden kennisdocumenten verdeeld over meerdere kennisgebieden. Een belangrijke kennisbron voor veiligheidsregio's, hulpverleningsdiensten, landelijke, provinciale en gemeentelijke overheden en samenwerkingspartners.

Beroepsbeoefenaars kunnen hier ook hun vragen voorleggen aan vakspecialisten. Dat kan telefonisch, per e-mail of via een webformulier. De toegang tot de informatieservice en informatiebemiddeling is laagdrempelig en kosteloos.

Instituut Fysieke Veiligheid
Kennisplein
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
026 355 23 00
www.ifv.nl
info@ifv.nl

