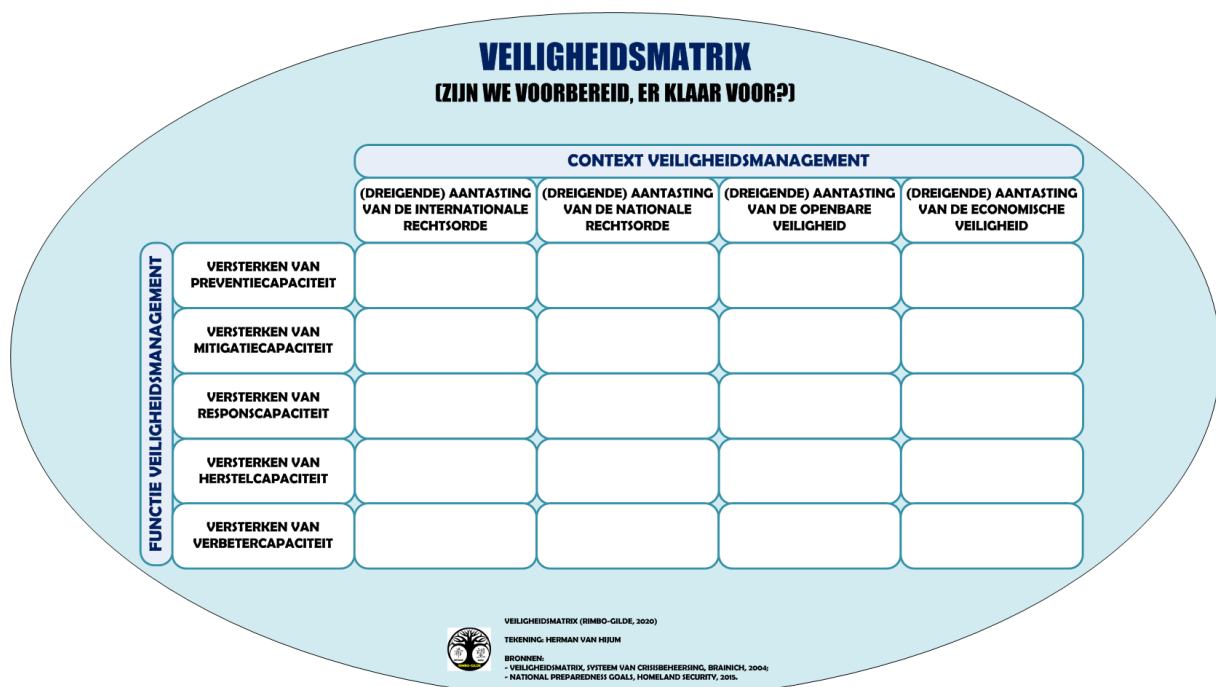


DE CONTEXT EN FUNCTIE VAN DE VEILIGHEIDSREGIO (II)

In dit artikel beschouwen wij op hoofdlijnen de context en functie van de veiligheidsregio in het algemeen en de functie van de veiligheidsregio op het terrein van de infectieziektebestrijding in het bijzonder. Bij die beschouwing maken wij gebruik van diverse brondocumenten waaronder de bundel Openbare Orde en Veiligheid - Tekst & Commentaar (Wolters Kluwer, 2015, 2017 en 2019).

Context veiligheidsregio

De context van de veiligheidsregio is het Nederlands veiligheidsbeleid dat twee invalshoeken kent¹: vitale belangen van de samenleving en de veiligheidsketen.



De in 1993 door BZK geïntroduceerde veiligheidsketen² beschouwen wij niet langer als schakels, maar als functies (doel, ambitie) waarop bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving betrokken partijen zich dienen te prepareren: het aan (de combinatie van) kennis en voorzieningen ontleend vermogen dat de algemene keten en functionele ketens in staat stellen om (gezamenlijk) vorm en inhoud te geven aan bevoegdheden en verplichtingen bij het in (buiten)gewone omstandigheden behartigen van vitale belangen van de samenleving.

¹ *Het systeem van crisisbeheersing*, BJU en COT, 2004

² Ontwikkeld door de Federal Emergency Management Agency (FEMA-HS-VS). Zie ook de *National Preparedness Goal* van Homeland Security (2018).

De algemene keten verwijst naar de bestuurlijke hoofdstructuur in Nederland: rijk - provincie - gemeente. Het openbaar bestuur, diensten en organisaties van verschillende disciplines zijn bevoegd en verplicht tot het behartigen van de openbare orde³ en *algemene* openbare veiligheid. Binnen functionele ketens is sprake van meer dan 40 beleidsterreinen, waaronder de *functionele/sectorale* behartiging van de openbare veiligheid. Denk daarbij aan waterkwaliteit en -kwantiteit, voedselvoorziening en -veiligheid, arbeidsomstandigheden en de infectieziektebestrijding.

Functie veiligheidsregio

De veiligheidsregio is een bestuurlijk construct⁴ waarbinnen de colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten binnen dat gebied gezamenlijk vorm en inhoud geven aan “het, met behoud van lokale verankering, bestuurlijk en operationeel integreren van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing⁵, teneinde een doelmatige en slagvaardige hulpverlening te verzekeren, mede op basis van een gecoördineerde voorbereiding”.

Het veiligheidsbestuur in casu de veiligheidsregio is dus, naast het instellen en in standhouden van een brandweer, belast met de ***preparatie*** op het behartigen van de openbare orde en de (algemene) openbare veiligheid in buitengewone omstandigheden: crisisbeheersing en rampenbestrijding⁶.

Het daadwerkelijk geven van vorm en inhoud aan die preparatie vindt plaats door een ambtelijke organisatie onder leiding van de Directeur veiligheidsregio. Die functie is veelal een combinatie van secretaris van het algemeen/dagelijks bestuur van de veiligheidsregio en Regionaal commandant brandweer. In hoeverre die ambtelijke vervlechting van beheer (brandweer) en netwerkregie (preparatie op crisisbeheersing) op regionaal en landelijk niveau⁷ wenselijk is, is overigens de vraag⁸.

Het construct veiligheidsregio is GEEN responsorganisatie! De daadwerkelijke preventie, mitigatie, respons en herstel is belegd bij dan betrokken “diensten en organisaties van verschillende disciplines”⁹, in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag: de burgemeester of voorzitter van de veiligheidsregio.

³ Is element van het vitaal belang Nationale Rechtsorde.

⁴ Verlengd lokaal bestuur

⁵ De geneeskundige hulpverlening is element van crisisbeheersing en rampenbestrijding.

⁶ De taken van het veiligheidsbestuur zijn nader omschreven in artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's.

⁷ Raad van Regionaal Commandanten en Directeuren Veiligheidsregio (RCDV).

⁸ Zie o.a. *Veiligheidsregio's: netwerken voor crisisbeheersing*, Renée Linck (Twiynstra Gudde, 2013)

⁹ Waaronder dus ook de brandweer voorzover zij daarbij een taak heeft.

Een (direct dreigende) aantasting van de openbare orde en veiligheid kan door de burgemeester worden gekwalificeerd als een buitengewone omstandigheid¹⁰ met het oog op het toepassen van buitengewone c.q. noodbevoegdheden of noodwetgeving. Die buitengewone omstandigheid kent een feitelijk en een juridisch element. Het feitelijk element verwijst naar de (dreigende) aantasting van een of meer vitale belangen van de samenleving en het juridisch element verwijst naar de toereikendheid van bevoegdheden en wetgeving bij het behartigen van die belangen¹¹.

Indien naar het oordeel van de voorzitter van de veiligheidsregio sprake is van een buitengewone omstandigheid (crisis/ramp) van “meer dan plaatselijke betekenis” dan neemt de voorzitter bepaalde bevoegdheden van de direct betrokken burgemeester(s) over. Die overname vindt plaats door het bijeenroepen van een Regionaal Beleidsteam (RBT) waarin de direct betrokken burgemeester(s), hoofdofficier van justitie, voorzitter waterschap en zogenoemde rijksheren zitting hebben. Tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet moet de voorzitter de leden van het RBT consulteren bij het toepassen van diens bevoegdheden.

De idee is dat de veiligheidsregio een operationele entiteit is die onder gezag van die voorzitter belast is met de daadwerkelijke behartiging van de openbare orde en algemene openbare veiligheid. Niets is minder waar! Waar in de volksmond gesproken wordt over de veiligheidsregio gaat dat feitelijk over de responsstructuur bij een crisis/ramp ‘van meer dan plaatselijke betekenis’: regionaal beleidsteam, regionaal operationeel team en (waar vereist) een commando plaats incident.

In de praktijk wordt een daadwerkelijk crisis/ramp meer vanuit een politieke dan technische rationaliteit beheerst. De direct betrokken bestuurders, directeur veiligheidsregio en hoofden van diensten vormen met elkaar, op basis van door hen gedeelde normen en waarden, een ‘clan’: een groep van personen met een relatief grote onderlinge binding, die nauwelijks buitenstaanders toelaat bij de besluitvorming. De formele responsstructuur doet daar niet aan af¹².

¹⁰ Crisis, waaronder ramp. Een ramp is de crisis die betrekking heeft op het vitaal belang openbare veiligheid.

¹¹ Binnen de omschrijving liggen de elementen proportionaliteit en subsidiariteit besloten.

¹² Waaronder een niet tot die ‘clan’ behorende regionaal operationeel leider die door dat collectief beschouwd kan worden als uitvoerder van ‘clanbesluiten’, terwijl die operationeel leider vanuit een technische rationaliteit belast is met het geven van uitvoering aan de bevelen van de burgemeester of voorzitter veiligheidsregio, zonder de inmenging van die directeur en hoofden van diensten.

DE VEILIGHEIDSREGIO EN INFECTIEZIEKTEBESTRIJDING

Hiervoor hebben wij de functie van de veiligheidsregio beschouwd: de **preparatie** op het behartigen van de openbare orde en algemene openbare veiligheid in buitengewone omstandigheden (crisis, ramp). Ook hebben we de door ‘clancontrol’ gedomineerde regionale responsstructuur bij een crisis/ramp kort beschreven.

Op basis van de Wet publieke gezondheid is de veiligheidsregio als openbaar lichaam ook belast met de preparatie op de bestrijding van infectieziekten uit groep A. Maar ook hier geldt dat de daadwerkelijke infectieziektebestrijding niet plaatsvindt door (het bestuur van) de veiligheidsregio, maar door de dan direct betrokken “diensten en organisaties van verschillende disciplines” in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. De bestrijding van een (direct dreigende) infectieziekte van de groepen B en C vindt plaats onder het gezag c.q. leiding van de burgemeester. De bestrijding van een infectieziekte groep A vindt plaats onder het gezag c.q. leiding van de minister van VWS.

De minister kan op basis van artikel 7 Wet publieke gezondheid¹³ de voorzitter van de veiligheidsregio opdragen hoe de bestrijding van een infectieziekte uit groep A ter hand dient te worden genomen. Ook kan de minister een landelijke opdracht geven, gericht tot alle voorzitters van de veiligheidsregio. Die opdracht kan ook de toepassing van dwangmaatregelen omvatten. Kortom: het optreden van de voorzitter van de veiligheidsregio op het terrein van de infectieziektebestrijding valt altijd samen met de leidinggevende rol van de minister.

De burgemeester kan bij een (direct dreigende) uitbraak van een infectieziekte groep B1 of B2 de minister van VWS verzoeken de leiding over te nemen. De wetgever voorziet niet in de mogelijkheid dat de burgemeester de voorzitter van de veiligheidsregio verzoekt de leiding over te nemen in die situatie. Ook voorziet de wetgever niet in de mogelijkheid van overname van bevoegdheden op initiatief van de voorzitter zelf bij een (direct dreigende) uitbraak van een infectieziekte uit groep B1 of B2 van ‘meer dan plaatselijke betekenis’.

De wetgever beschrijft niet hoe de voorzitter van de veiligheidsregio vorm moet geven aan de opdrachten van de minister.

¹³ Artikel 7 van de Wet publieke gezondheid is in die zin een buitengewone c.q. noodbevoegdheid van de minister van VWS.

In de praktijk zijn varianten zichtbaar¹⁴ waarmee al dan niet binnen bestaande of daarop aangepaste structuren vorm en inhoud wordt gegeven aan al dan niet reguliere 'ketens aan activiteiten' (processen) bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving.

De wetgever heeft niet voorzien in een bestuurlijk samengesteld crisisorgaan, met uitzondering van het Regionaal Beleidsteam (RBT)¹⁵. Het bijeenroepen van een RBT (GRIP-4) door de voorzitter veiligheidsregio is gebaseerd op diens oordeel over de treffen maatregelen in het getroffen gebied, ongeacht of dat gebied wordt doorsneden door gemeentegrenzen. In die situatie geeft de voorzitter 'bij uitsluiting' toepassing aan bepaalde bevoegdheden die normaal belegd zijn bij de direct betrokken burgemeesters in het getroffen gebied. Het RBT is dan ook geen besluitvormend, maar een door de voorzitter van de veiligheidsregio te consulteren (advies)orgaan.

Het bijeenroepen van een RBT ten behoeve van de infectieziektebestrijding is niet aan de orde. Er is immers geen sprake van het overnemen c.q. 'bij uitsluiting toepassen' van bevoegdheden en verplichtingen van burgemeesters bij de bestrijding van infectieziekten. Dat de uitbraak van een infectieziekte kan worden beschouwd als een ramp van meer dan plaatselijke betekenis doet daar niet aan af.

Dat er behoefte is aan bestuurlijke afstemming tussen de voorzitter van de veiligheidsregio, burgemeesters, (hoofd)officier van justitie en eventueel andere gezagsdragers¹⁶ is evident, mede gelet op de aard en de gevolgen van te nemen of in te trekken maatregelen op het terrein van de infectieziektebestrijding voor andere vitale belangen/beleidsterreinen. Het feit dat de wetgever niet voorziet in een organieke entiteit voor bestuurlijke leiding en coördinatie voor infectieziektebestrijding op regionaal niveau, staat het inrichten daarvan uiteraard niet in de weg.

Voordat de voorzitter veiligheidsregio beslist over het nemen of intrekken van een bepaalde maatregel op het terrein van de infectieziektebestrijding, wordt advies ingewonnen bij de GGD, in casu een arts infectieziekten¹⁷.

¹⁴ <https://www.ifv.nl/onderzoek/Paginas/Snelle-kennismobilisatie-coronacrisis.aspx>

¹⁵ Een Gemeentelijk Beleidsteam (GBT) is ambtelijk samengesteld.

¹⁶ Voorzitter waterschap c.q. Dijkgraaf of zogenoemde rijksheren.

¹⁷ In de praktijk wordt die rol vervuld door de directeur publieke gezondheid (DPG).

Behalve advisering over de (effecten van de) infectieziektebestrijding zal, mede gelet op het zorgvuldigheidsbeginsel, een integraal advies nodig zijn over de te stellen prioriteiten bij die bestrijding en (de continuïteit van) de behartiging van de openbare orde en algemene openbare veiligheid met dan beschikbare (schaarse) resources. Die advies- en ondersteuningstaak is de kern van operationele coördinatie en de vorm waarmee daaraan inhoud wordt gegeven onder decentraal gezag is naar ons oordeel randvoorwaardelijk voor de vorm waarmee daaraan op landelijk niveau inhoud kan worden gegeven onder centraal gezag¹⁸.

Het daadwerkelijk vorm en inhoud geven aan de infectieziektebestrijding en het behartigen van de openbare orde en veiligheid in het algemeen, vindt plaats binnen de bestaande of daarop aangepaste (actiecentrum) structuur van afzonderlijke “diensten en organisaties van verschillende disciplines”. Waar nodig stemmen die diensten en organisaties hun taken op elkaar af binnen een daartoe bijeen te roepen collectief, zoals het regionaal operationeel team (ROT) onder leiding van een daartoe aangewezen regionaal operationeel leider¹⁹.

Ideaal is sprake van gevestigde organisatietypen bij het in buitengewone omstandigheden behartigen van de openbare orde en veiligheid in het algemeen en de infectieziektebestrijding in het bijzonder. We moeten dan ook terughoudend zijn om ten tijde van een (direct dreigende) aantasting van vitale belangen van de samenleving nieuwe/emergente entiteiten te introduceren vanuit een (bureau-)politieke rationaliteit. Het is niet ondenkbaar dat in die situatie verwarring ontstaat bij actoren over rol- en taakopvatting en rol- en taakverwachting. Dat is ongewenst!

Ons advies: bedenk voor welke (latente) fout in het systeem van crisisbeheersing de introductie van een nieuwe/emergente entiteit binnen bestaande (crisis)-structuren op landelijk, regionaal of plaatselijk niveau een logische oplossing vormt.

23 augustus 2020,

Herman van Hijum & Roy Johannink

¹⁸ Zoals het Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (LOCC).

¹⁹ Die aanwijzing is een buitengewone c.q. noodbevoegdheid van zowel de burgemeester als voorzitter veiligheidsregio.