

Het stelsel van veiligheidsmanagement

SCHURENDE KETENS

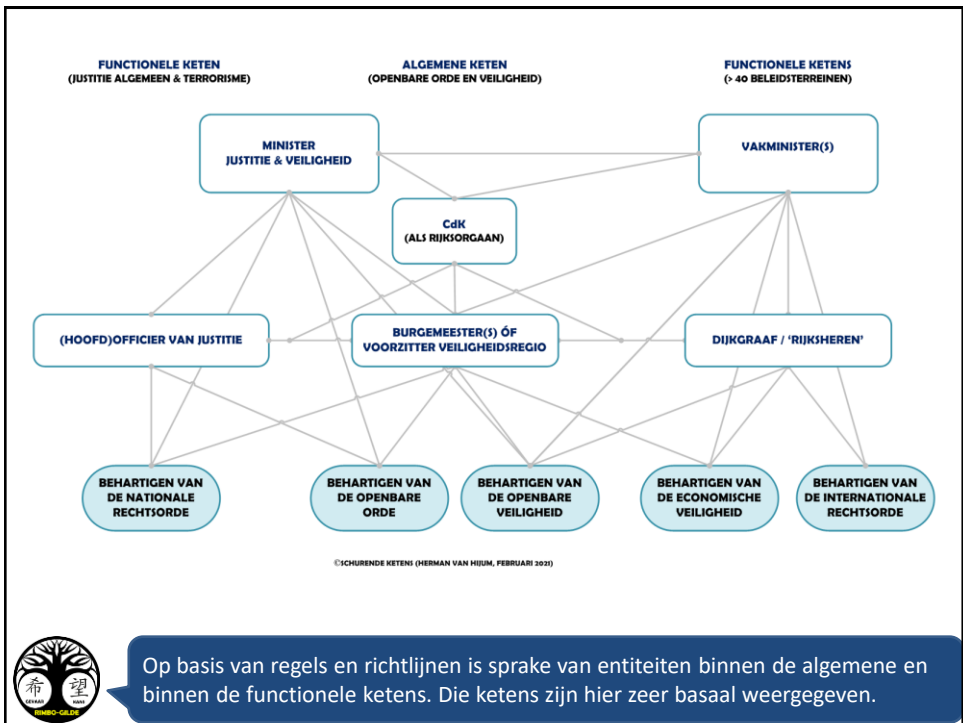


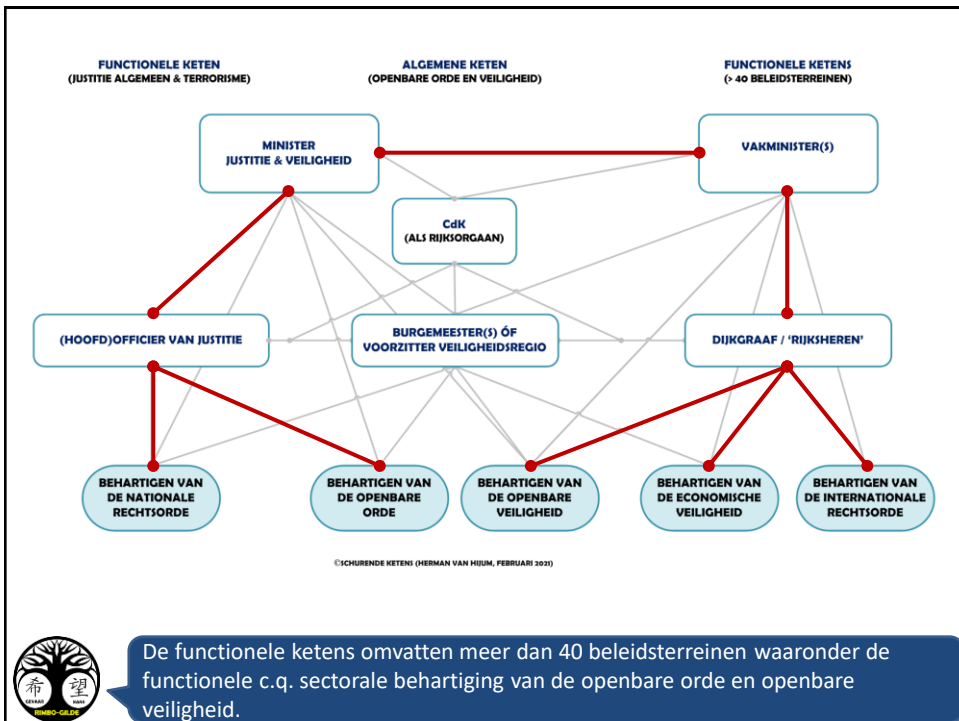
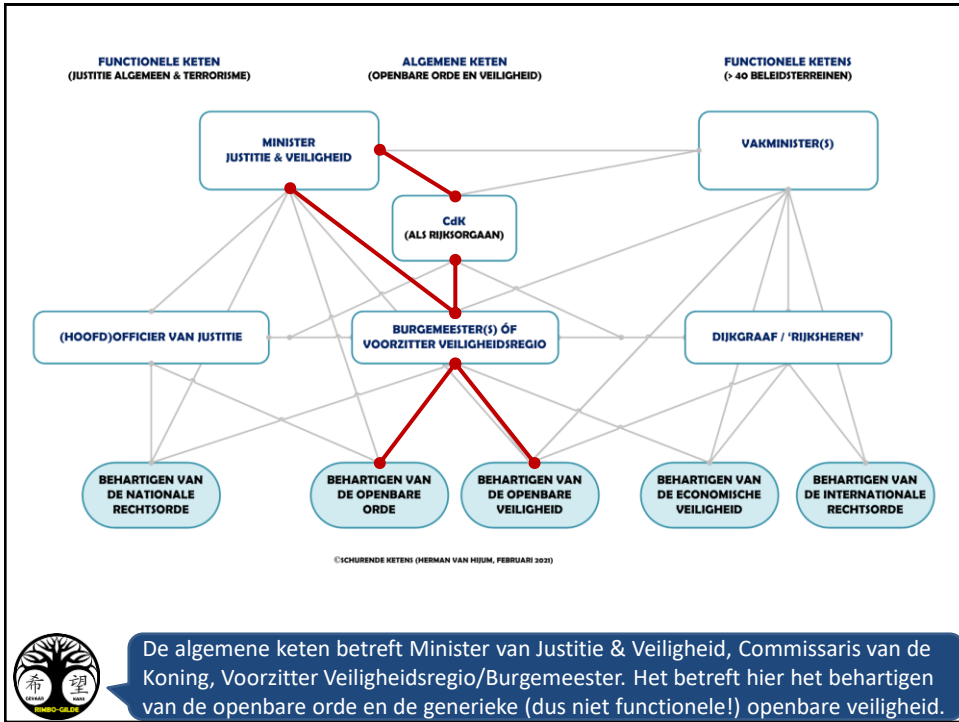
Dit is een uitgave onder eindredactie van het RIMBO-GILDE, een collectief waarbinnen gilde-leden individueel of in interactie kennis ontwikkelen en delen over het stelsel van veiligheidsmanagement in het algemeen en Risico- & IncidentManagement in Buitengewone Omstandigheden (RIMBO) in het bijzonder.

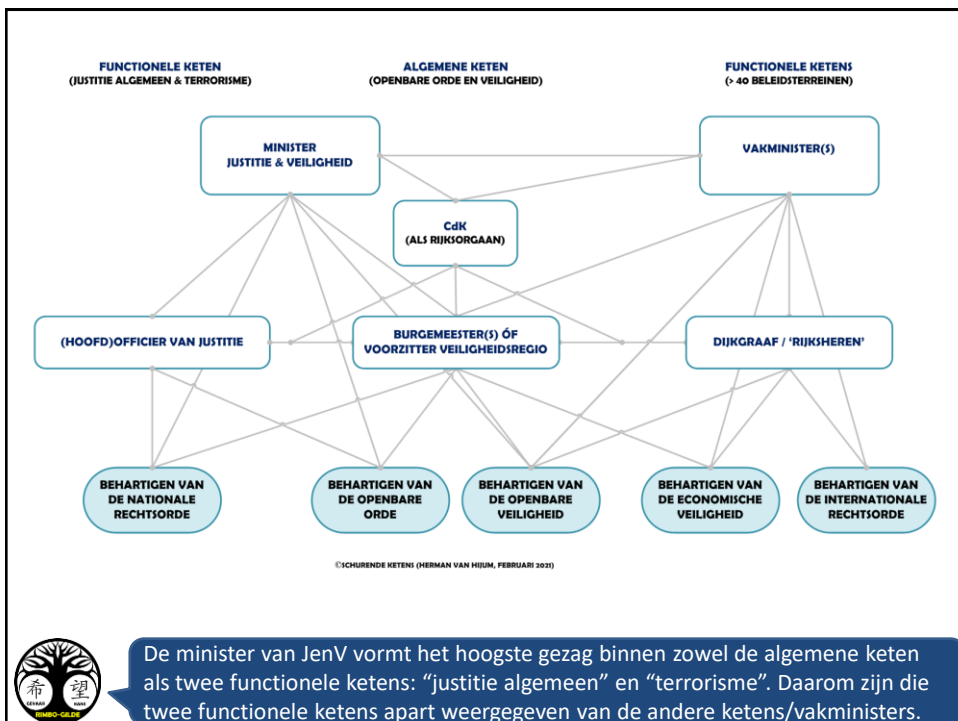
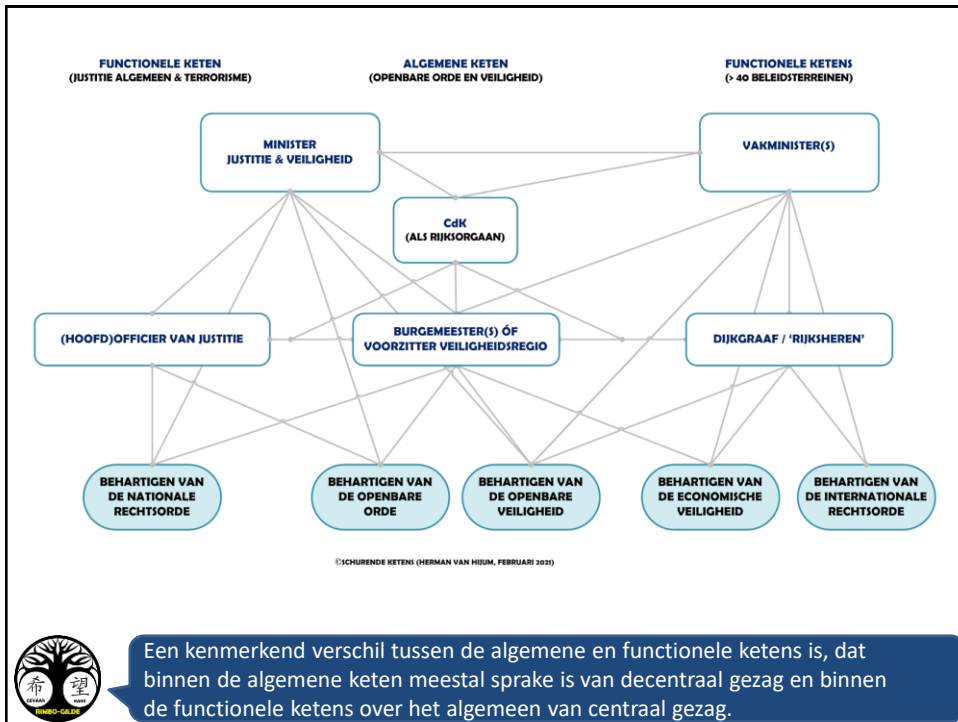
www.rimbo-gilde.nl

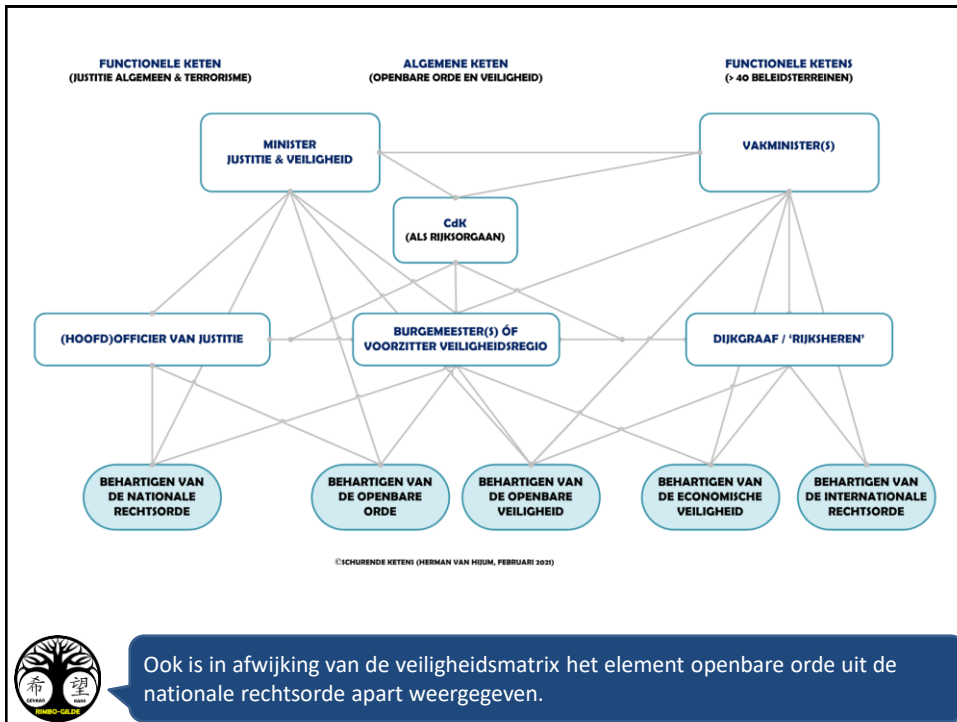


In het 2^e deel van onze publicaties over het stelsel van veiligheidsmanagement is de functie beschouwd tegen de achtergrond van het hier weergegeven referentiemodel.









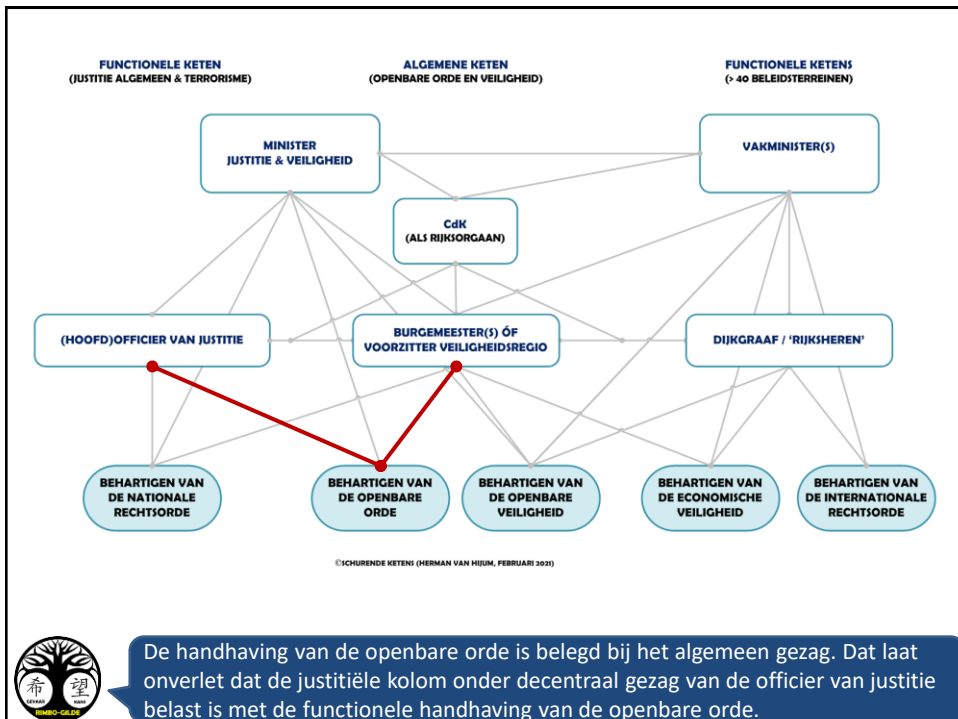
Openbare orde?

Openbare orde is het geheel van rechtsregels dat ziet op de orde en rust op voor het publiek toegankelijke en openbare plaatsen overeenkomstig haar bestemming naar tijd en plaats en in veiligheid voor persoon en goed.

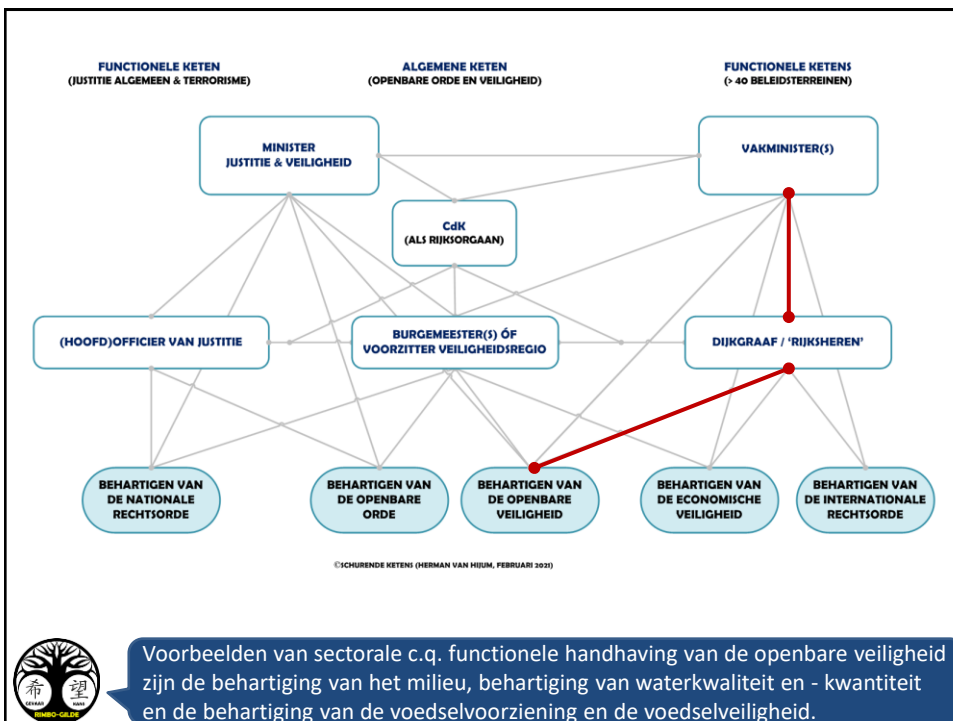
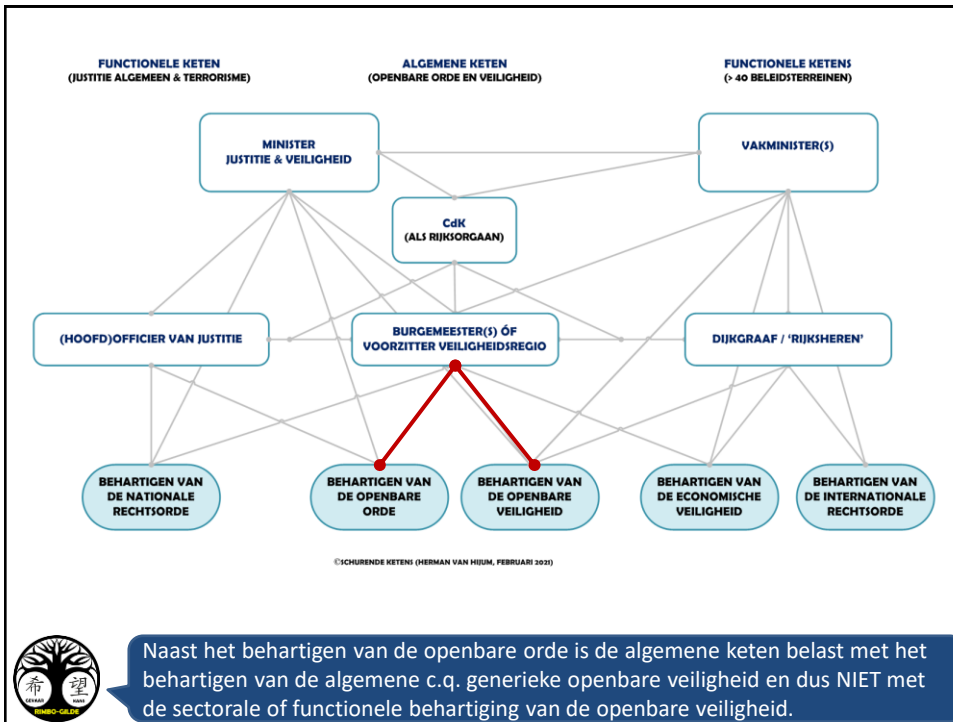
Verstoring van de openbare orde?

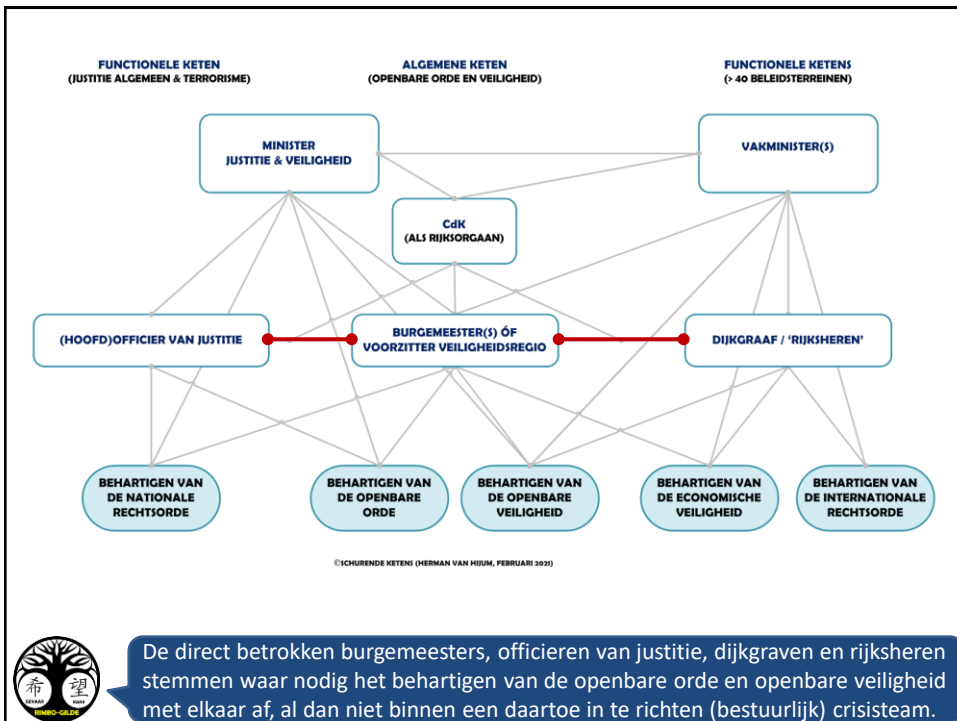
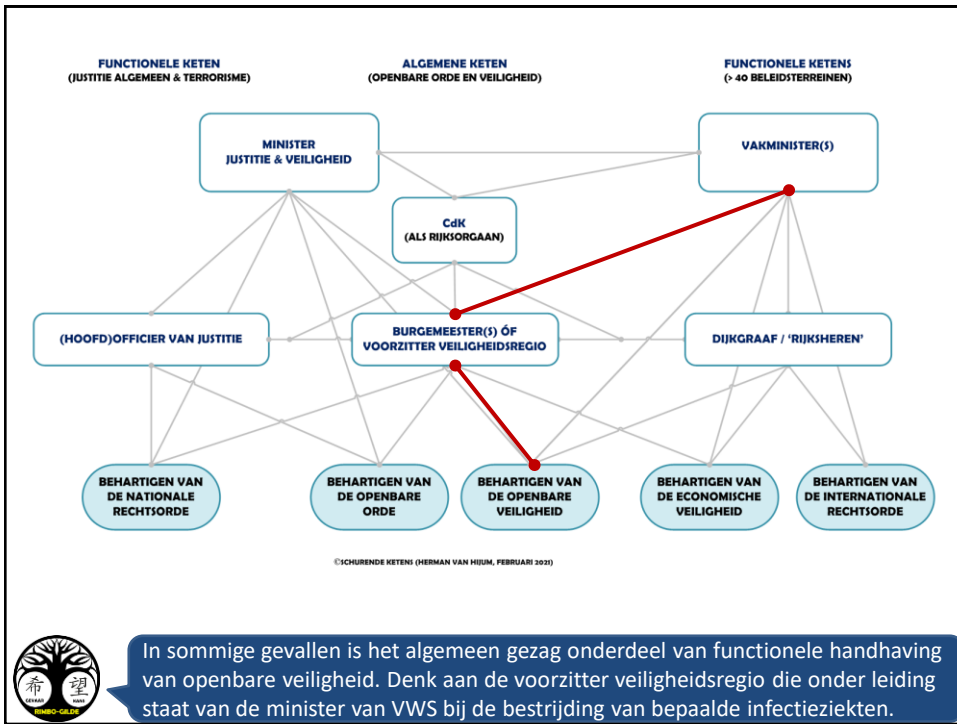


Een verstoring van de openbare orde is dan: de ONRECHTMATIGE gedraging op voor het publiek toegankelijke en openbare plaatsen en die gevaarzettend of hinderlijk is voor persoon of goed.



De handhaving van de openbare orde is belegd bij het algemeen gezag. Dat laat onverlet dat de justitiële kolom onder decentraal gezag van de officier van justitie belast is met de functionele handhaving van de openbare orde.

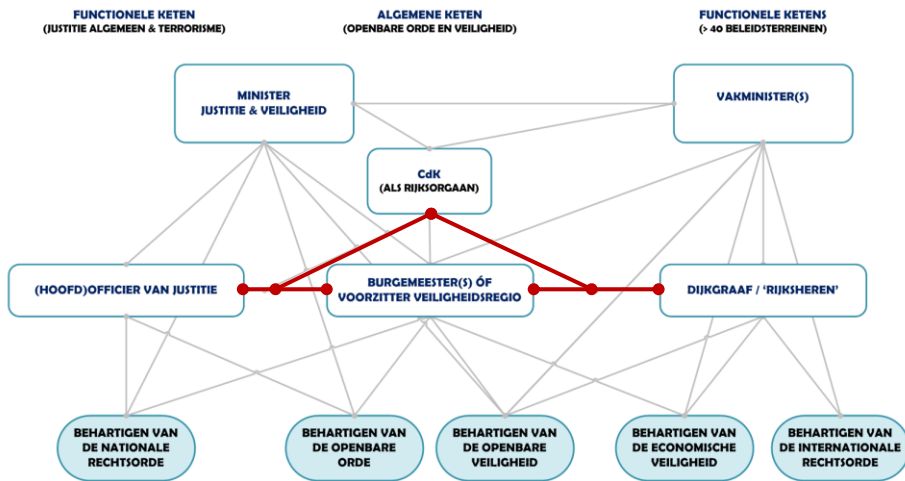




Rijksheer?



Een rijksheer is een daartoe door de minister gemachtigde persoon die op decentraal niveau, namens die minister, een bepaald beleidsterrein behartigt. Denk aan de HID Rijkswaterstaat, inspecteur ILT en havenmeester Amsterdam.



©SCHURENDE KETENS (HERMAN VAN HUIJUM, FEBRUARI 2020)



De Commissaris van de Koning (CdK) ziet op basis van diens ambtsinstructie als rijksorgaan toe op de samenwerking tussen decentrale gezagsdragers en Kan - in buitengewone omstandigheden - daartoe aanwijzingen geven.

De buitengewone omstandigheid (crisis/ramp)



Net als de CdK beschikken ook andere gezagsdragers binnen de algemene en functionele ketens in die omstandigheden over buitengewone bevoegdheden. De term buitengewone omstandigheid kent een feitelijk en een juridisch element.

Feitelijk element van de buitengewone omstandigheid



Het feitelijk element verwijst naar de situatie waarin een of meer vitale belangen van de samenleving worden bedreigd of aangetast. Zie ook deel 1 van deze reeks publicaties over het stelsel van veiligheidsmanagement.

Juridisch element van de buitengewone omstandigheid



Het juridisch element verwijst naar: de toereikendheid van gewone bevoegdheden c.q. gewone wetgeving bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving.

Een 3^e element ...



Naast het feitelijk en juridisch element is in de praktijk sprake van een organisatorisch element binnen crisisdefinities: de toereikendheid van normale besluitvormingsstructuren.

Buitengewone omstandigheden; Buitengewone Bevoegdheden.



Het besluit om een gebeurtenis als een buitengewone omstandigheid te kwalificeren, vindt plaats met het oogmerk om buitengewone bevoegdheden in te zetten bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving.

Buitengewone bevoegdheid = Nood- bevoegdheid.



Een ander woord voor de buitengewone bevoegdheid is de noodbevoegdheid. Het toepassen daarvan wordt begrensd door het evenredigheidsbeginsel dat bestaat uit de elementen proportionaliteit en subsidiariteit.

Proportionaliteit



Proportionaliteit heeft in abstractie betrekking op het feitelijk element van de buitengewone omstandigheid: de toepassing van de buitengewone bevoegdheid moet in verhouding staan tot de (dreigende) aantasting van het vitale belang.

Subsidiariteit



Subsidiariteit heeft in abstractie betrekking op het juridisch element van de buitengewone omstandigheid: van de beschikbare bevoegdheden moet de minst ingrijpende worden toegepast bij het behartigen van het vitale belang.

Incident? Crisis? Ramp?



Tegen de achtergrond van het begrip gewone en buitengewone omstandigheid kunnen drie typen gebeurtenissen onderscheiden worden, namelijk: het incident, de crisis en de ramp.

Incident



Een incident is de gebeurtenis waarbij een of meer vitale belangen van de samenleving worden bedreigd of aangetast en waarbij aan het gewone recht ontleende bevoegdheden toereikend zijn bij het behartigen van die belangen.

Crisis



Een crisis is een incident waarbij aan het gewone recht ontleende bevoegdheden niet (!) toereikend zijn bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving.

Ramp



Een ramp is de crisis die betrekking heeft op het vitaal belang openbare veiligheid.

**Ramp = Crisis;
Crisis ≠ Ramp.**



Omdat een ramp een crisis is op het terrein van de openbare veiligheid, is een ramp altijd een crisis, maar een crisis is niet altijd een ramp, zolang er geen sprake is van de aantasting van de openbare veiligheid in buitengewone omstandigheden.

Andere definities



Er zijn ook andere werkdefinities van het begrip crisis die alleen uitgaan van feitelijke en organisatorische elementen. Ter illustratie volgen hier de werkdefinities van Uri Rosenthal en de NEN.

Andere crisisdefinities (Rosenthal)

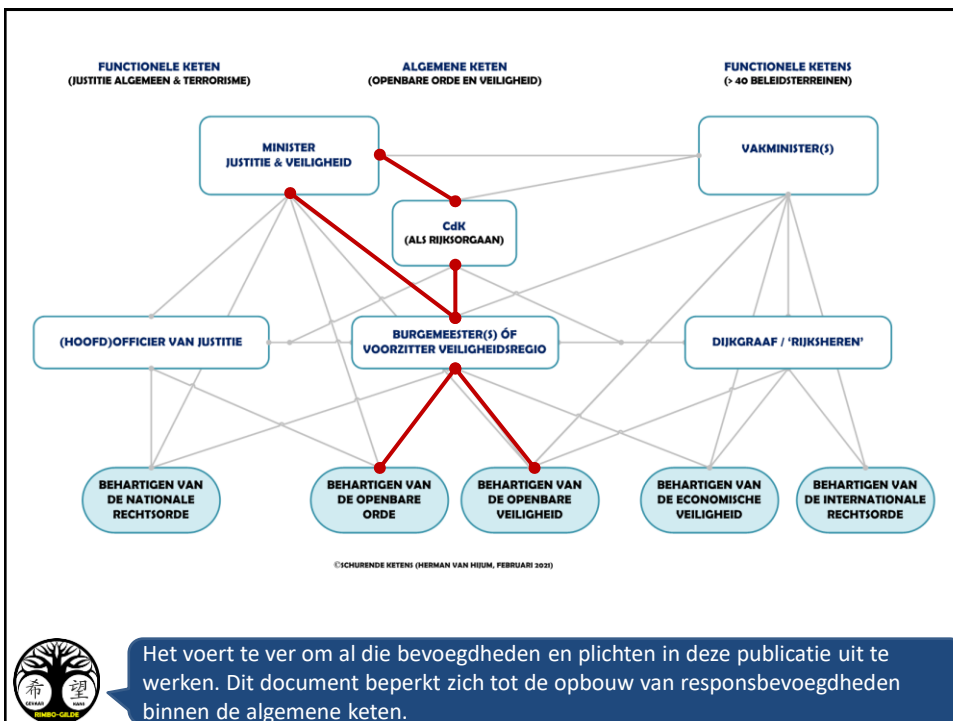
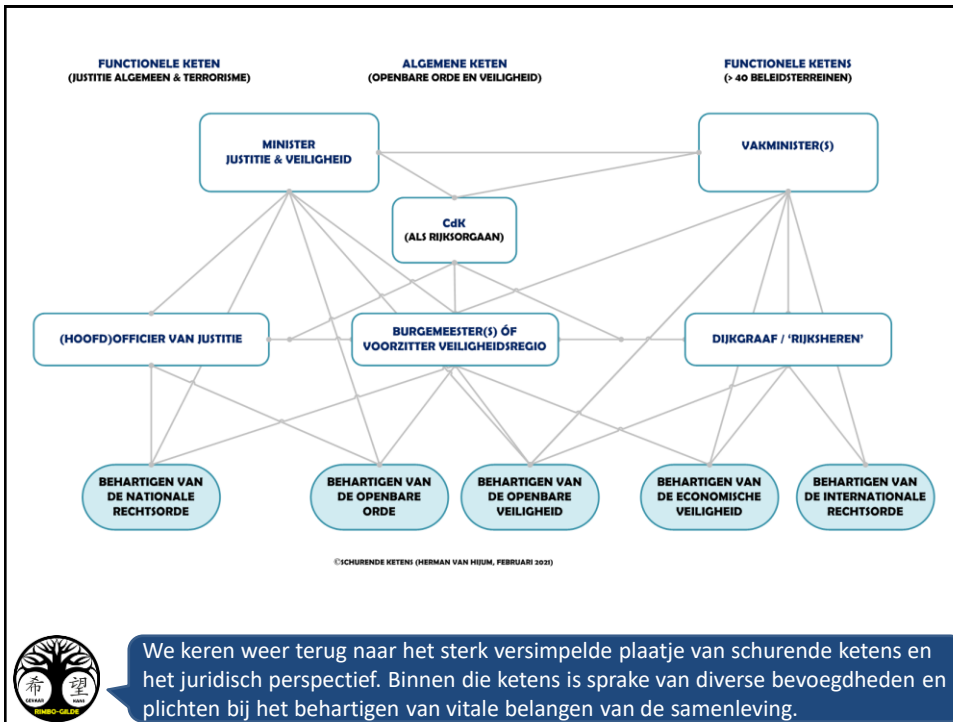


“Een ernstige bedreiging van de basisstructuren of van de fundamentele waarden en normen van een sociaal systeem, welke bij een geringe beslistijd en een hoge mate van onzekerheid noopt tot het nemen van kritieke beslissingen.”

Andere crisisdefinities (NEN)



“Nooit eerder voorgekomen of uitzonderlijke gebeurtenis of situatie die een organisatie bedreigt en een strategische, adaptieve en tijdige respons vereist om de levensvatbaarheid en integriteit van de organisatie in stand te houden”.



Gezag burgemeester over brandweer en politie



Het (gewone) gezag over brandweer is gebaseerd op art. 4 Wet veiligheidsregio'.
Het (gewone) gezag over de politie (voor wat betreft ordehandhaving en (nood) hulpverlening) is gebaseerd op art. 11 van de Politiewet 2012

Opperbevel



Het op artikel 5 van de Wet veiligheidsregio's gebaseerde opperbevel van de burgemeester is een nadere invulling van de noodbevelsbevoegdheid op basis van artikel 175 Gemeentewet.

Opperbevel



Via het opperbevel wordt de normale verhouding tussen de burgemeester en bij de rampenbestrijding betrokken 'diensten en organisaties van verschillende disciplines' doorbroken. Het is dan ook een buitengewone c.q. noodbevoegdheid.

Er is meer dan het opperbevel



Naast het opperbevel kunnen nog andere (nood)bevoegdheden worden onderscheiden, zoals het noodbevel en -verordening, bestuurlijke ophouding, cameratoezicht en sluiten woning. Zie daartoe onder meer de Gemeentewet.

En ...



Op basis van diens noodbevoegdheden kan de burgemeester in het belang van de openbare orde en algemene openbare veiligheid in laatste instantie ook de nodige bevelen geven aan gezagsdragers binnen functionele ketens.

Operationeel Leider



Het voorzien in operationele leiding is een noodbevoegdheid waarmee een laag tussen burgemeester en hoofden van 'operationele diensten en organisaties van verschillende disciplines' wordt ingesteld die er normaal niet is.

Operationeel Leider



De aangewezen operationeel leider is niet zelfstandig bevoegd, maar geeft als een chef operatiën uitvoering aan de bevelen van de burgemeester, zonder de tussenkomst van andere operationeel leidinggevendenden dus!!!

Operationele Leiding door de DPG



Een bijzondere vorm van operationele leiding is die door de Directeur Publieke Gezondheid op het terrein van de geneeskundige hulpverlening bij een crisis of ramp. De DPG valt hiërarchisch onder de regionaal operationeel leider.

Voorzitter Veiligheidsregio



Via het bijeenroepen van een regionaal beleidsteam (RBT c.q. 'GRIP-4') neemt de voorzitter van de veiligheidsregio bepaalde (nood)bevoegdheden en plichten over van de direct bij een crisis/ramp betrokken burgemeester of burgemeesters.

Voorzitter Veiligheidsregio



Die overgang van bevoegdheden bij een ramp of crisis is gebaseerd op het oordeel van de voorzitter over de noodzakelijk geachte aanpak in het getroffen gebied, ongeacht of dat gebied wordt doorsneden door gemeentegrenzen.

Nadenkertje!!!!



Hoe zit dit dan bij een ramp of crisis die door de voorzitter van de veiligheidsregio NIET wordt gekwalificeerd als 'van meer dan plaatselijke betekenis', maar die wel gemeentegrenzen overschrijdt?



In dat geval kunnen de direct betrokken burgemeesters samenwerken bij het behartigen van de openbare orde en algemene openbare veiligheid binnen het getroffen gebied. Dit kan overigens ook als regiogrenzen worden overschreden!



De burgemeesters kunnen in dat geval ook gezamenlijk een regionaal operationeel leider aanwijzen die in het getroffen gebied uitvoering geeft aan de bevelen van de burgemeesters.

Voorzitter Veiligheidsregio & Operationeel Leider



Bij overname van gezag consulteert de voorzitter het bijeengeroepen RBT en geeft de nodige bevelen aan een daartoe aangewezen regionaal operationeel leider die leiding geeft aan een regionaal operationeel team.

Voorzitter Veiligheidsregio & Operationeel Leider



De burgemeester KAN dus voorzien in operationele leiding, terwijl de voorzitter daarin MOET voorzien. Naast een RBT is dus altijd sprake van een Regionaal Operationeel Team (ROT) en waar nodig een of meerdere CoPI's.

Commissaris van de Koning



De Commissaris van de Koning ziet toe op de samenwerking binnen een regionaal beleidsteam en kan daartoe op basis van zijn ambtsinstructie aanwijzingen geven.

Commissaris van de Koning



De Commissaris van de Koning kan beleidsaanwijzingen geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio bij een crisis/ramp van 'meer dan regionale betekenis'

Commissaris van de Koning



Deze aanwijzingsregeling is eigenlijk nog niet af, want die beleidsaanwijzing door de CdK bij een ramp/crisis van plaatselijke betekenis aan een *burgemeester* vereist een nodeloze procedure, namelijk het slaan van een Koninklijk Besluit (KB).

Commissaris van de Koning



De CdK kan in een concreet geval (na een daartoe geslagen Koninklijk Besluit (KB) en al dan niet in opdracht van de Minister van J&V), aan de burgemeesters in de provincie de nodige aanwijzingen geven inzake de rampenbestrijding.

Minister van Justitie & Veiligheid



De minister van J&V kan na een daartoe geslagen KB de bevoegdheden van de burgemeesters en CdK overnemen, dan wel een andere autoriteit met die bevoegdheden en plichten van de burgemeesters en CdK belasten.

Noodtoestand



Binnen het staatsnoodrecht is sprake van geschreven noodrecht die separaat (al dan niet via een KB) in werking treedt, of door het via een KB afkondigen van de beperkte of algemene noodtoestand.

Noodtoestand



De beperkte of algemene noodtoestand maakt het mogelijk om uit een aan die noodtoestand gekoppelde groep noodbepalingen te putten bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving.

Ongeschreven Noodrecht



Ongeschreven noodrecht is van toepassing in situaties die vooraf niet door de wetgever zijn voorzien bij het behartigen van vitale belangen van de samenleving, of de procedure voor inwerkingstelling van geschreven noodrecht duurt te lang.



De hier gegeven opsomming van responsbevoegdheden van de burgemeesters, voorzitters veiligheidsregio, commissaris van de Koning en minister van justitie & veiligheid is niet limitatief. Zie daartoe de bevoegdheidschema's (IFV).

Meer weten? (bronnen)

- over de context van veiligheidsmanagement?
 - Zie het *Stelsel van veiligheidsmanagement: context* (www.rimbo-gilde.nl)
- over de functie van veiligheidsmanagement?
 - Zie het *Stelsel van veiligheidsmanagement: functie* (www.rimbo-gilde.nl)
- over het bestuurlijk netwerk crisisbeheersing?
 - Zie de link naar de *Bestuurlijke Netwerkkarten* (IFV) (www.rimbo-gilde.nl)
 - Zie het *Stelsel van veiligheidsmanagement: schurende ketens* (www.rimbo-gilde.nl)
 - Zie *Openbare Orde en Veiligheid - Tekst & Commentaar* (Wolters Kluwer, 2019)
- over de constructie van RIMBO?
 - Zie het *Stelsel van veiligheidsmanagement: GRIP-NL* (www.rimbo-gilde.nl)
- over RIMBO met GOGME?
 - Zie www.rimbo-gilde.nl
- En gratis te downloaden via www.rimbo-gilde.nl:
 - *Het stelsel van crisisbeheersing - incidentmanagement in (buiten)gewone omstandigheden*, van Hijum en Johannink (versie II, 2019);
 - *Naar een herijking van incidentmanagement in Nederland*, Brainich, van Hijum en Johannink (2019)

Colofon & Review

AUTEUR

- Herman van Hijum

COLOFON

- Kennis moet je delen, niet bezitten!
- Bij gebruik wel svp de volgende bron vermelden: “*Het stelsel van veiligheidsmanagement: schurende ketens*”, Herman van Hijum (Rimbo-Gilde, 2021).
- De auteur heeft de grootst mogelijke zorg besteed aan de inhoud. Mocht je van mening zijn dat in deze publicatie feitelijke onjuistheden zijn opgenomen, dan verzoek ik hiervan melding te doen via info@rimbo-gilde.nl.
- Aan de inhoud kunnen geen rechten worden ontleend, en de auteur noch het Rimbo-Gilde aanvaarden geen enkele aansprakelijkheid die zou kunnen voortvloeien uit de inhoud van dit college.

EINDREDACTIE

- Rimbo-Gilde.