

# Rijksheren in het moderne crisismanagement



# Rijksheren in het moderne crisismanagement

*juli 2007*





# Inhoud

5	<b>Voorwoord</b>
7	<b>Inleiding</b>
9	<b>1 Rijksheren en crisisbeheersing</b>
	Ketens
	Centraal en decentraal
	Afstemming tussen ketens en onderlinge relatie
	Taak en taakvervulling van een rijksheer
19	<b>2 Rol per rijksheer</b>
	AZ
	BZ
	BZK
	Defensie
	EZ
	Financiën
	Justitie
	LNV
	OCW
	SZW
	VenW
	VROM
	VWS
29	<b>3 Praktische gevolgen voor planvorming en crisisteams</b>
	<b>Bijlagen</b>
33	<b>1 Samenvatting aanbevelingen</b>
36	<b>2 Wetgeving</b>



# Voorwoord

**C**risisbeheersing beperkt zich niet tot het optreden van hulpverleningsdiensten, het beeld dat past bij rampenbestrijding waar de burgemeester primair het bevoegd gezag is. Zo neemt bij een dierziekte de minister van LNV maatregelen, niet de burgemeester. Burgemeesters kunnen echter wel geconfronteerd worden met openbare orde problemen door de door LNV opgelegde maatregelen (vervoersverboden, ruimingen, etc.). Afstemming is noodzakelijk, maar hoe worden maatregelen van een minister afgestemd met maatregelen van een burgemeester, beide het bevoegde gezag op hun eigen terrein? Beter nog, voorkomen dat ze elkaar in de wielen rijden. Wat voor LNV geldt, geldt in meer of mindere mate ook voor crises op beleidsterreinen van andere ministeries, zoals VROM, EZ, VWS en V&W. Wie heeft de regie, de minister of de burgemeester, en waarover precies? Complicerende factor is dus dat in veel gevallen de bevoegdheid voor de bestrijding van een crisis bij een minister ligt terwijl het gezag bij openbare orde en veiligheid, de effecten van een crisis, primair bij de burgemeester ligt.

De oorspronkelijke aanleiding voor deze notitie is de vraag van de veiligheidsregio's wat de rol van de rijksheren is en hoe en wanneer de rijksheren ingeschakeld moeten worden. De rijksheren zijn van oudsher rijksvertegenwoordigers in de provincie die in bepaalde noodsituaties gebruik konden maken van de noodbevoegdheden van hun minister. De term rijksheren is geen juridische term, maar een historische.

Als commissaris van de Koningin ben ik rijksheren voor de minister van BZK en daarmee coördinerend rijksheren. Het overleg van rijksheren wordt dan ook op provinciaal niveau belegd, onder voorzitterschap van de commissaris van de Koningin. Met de komst van de veiligheidsregio's zal dit overleg echter op regionaal niveau moeten gaan plaatsvinden. Praktisch gesproken betekent dit dat de rijksheren aanschuiven bij het Regionaal Beleidsteam, het regionaal bestuurlijk team dat in de responsfase aan zet is.

Uit een eerste inventarisatie werd duidelijk dat de functie van rijksheren bij de veiligheidsregio's, de rijksheren zelf en bij de ministeries op veel aspecten niet helder was of verouderd. De rijksheren hebben naar mijn mening een spilfunctie, namelijk het borgen van afstemming van maatregelen vanuit een sectorale keten met die van de algemene keten. Deze functie kunnen de rijksheren alleen vervullen wanneer ze een centrale rol krijgen in de crisisbeheersingsorganisatie van hun eigen ministerie. Ik verwacht dan ook dat deze notitie voor de verschillende ministeries aanleiding is om hun eigen rijksheren beter en centraler te positioneren. Ik zal in mijn provincie zorgen dat de rijksheren prominenter in beeld komen bij de veiligheidsregio's en ze betrekken bij oefeningen en planvorming. De rijksheren zelf zullen na het lezen van deze notitie een beter beeld hebben van wat de functie van rijksheren in de praktijk behelst.

Deze notitie is in de conceptfase besproken met de rijksheren en de ministeries en tevens becommentarieert door provincie Zuid-Holland. Hiervoor mijn dank.

*Harry Borghouts*  
*commissaris van de Koningin*  
*provincie Noord-Holland*





# Inleiding

Praktijk en beleid van crisisbeheersing zijn sterk in beweging. Verschillende ontwikkelingen vinden tegelijkertijd plaats. Het begint met een verschuiving van risico's: van traditioneel, naar dreigingen die tot kort geleden geen of in beperkte mate beleidsmatige aandacht kregen. Daarmee hangt samen de verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing. Verder werkt het ministerie van BZK aan wijziging van de bestuurlijke structuur die aan zet is bij crises.

Belangrijke randvoorwaarde daarbij is de 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 noodzaak van eenvoud en transparantie is essentieel in het kader van de regionalisering van onderdelen van crisisbeheersing. De komende Wet op de 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?

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 spelen rijksheren van oudsher een belangrijke rol. Een rol die een aantal jaren onderbelicht is geweest vanwege de focus op traditionele rampenbestrijding, maar die met de verbreding

naar crisisbeheersing weer een rol van betekenis wordt.

De afstemming tussen rijksheren is tot nog toe belegd op provinciaal niveau. Met de vorming van veiligheidsregio's zal hier een verschuiving gaan plaatsvinden. 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. Landelijk is het beleid nog in ontwikkeling, maar de praktijk gaat verder. Verschillende gemeenten en regio's kennen reeds crisisbeheersingsplannen in plaats van rampenplannen; hoe nu die andere ketens met hun vertegenwoordigers te plaatsen?

Deze handleiding begint met een algemene paragraaf over de functie van rijksheren in het moderne crisismanagement. Daarop volgt een bijzondere paragraaf waarin de rol van elke rijkshere afzonderlijk wordt behandeld. In de derde paragraaf staan de praktische gevolgen voor preparatie en respons opgesomd.

Tot slot, omdat beleid en wetgeving over rijksheren nog niet is uitgekristalliseerd, zijn er verschillende open einden; die staan als zodanig vermeld.





# 1 Rijksheren en crisisbeheersing

## Ketens

Er bestaat een groot aantal *crisistypen*, van ontplofingen in industriële installaties tot infectieziekten, grootschalige 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 EZ, openbare orde onder de burgemeester, de commissaris van de Koningin en de minister van BZK, infectieziekten onder de burgemeester en de minister van VWS.

De rol van 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. Waterleidingbedrijven zijn geprivatiseerd, dus vallen niet meer hiërarchisch onder een burgemeester. Luchtverkeersleiding Nederland is nog wel overheid, maar is verzelfstandigd. De minister van VenW 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 – zo nodig na opschaling naar een hoger niveau – 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 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. Er is één *algemene keten*. Daaronder vallen eigenlijk twee ketens, namelijk de algemene rampenbestrijding en de handhaving van de openbare orde.

Algemeen, want deze keten omvat de algemene bevolkingszorg; en als dan in het geding is gaat dat in principe 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), ook indien de openbare veiligheid in het geding is (dat is het verschil met 'generieke openbare veiligheid').

Maatregelen ten aanzien van de voedselveiligheid zijn tot nog toe uitsluitend door de minister van LNV (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 zet het kabinet in op de 'verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing'. Dit houdt in dat de focus op algemene rampenbestrijding wordt 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 grootschalig 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.<sup>1)</sup> De breedte van vroeger is daarbij uit beeld geraakt en wordt 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).

Wil ten 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, 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) 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.

<sup>1)</sup> De handhaving van de openbare orde heeft daarbij minder aandacht gekregen. Zo valt de voorbereiding op rellen buiten het bereik van de Wet rampen en zware ongevallen.

## Overzicht functionele ketens en de algemene keten.

Verantwoordelijk ministerie	Keten	Decentraal/centraal/Eur.-intern.	Basisstructuur keten
<b>AZ</b>	Media en openbaarheid	Centraal	Minister-president - bedrijfstak/burgers
<b>BZ</b>	Evacuatie nederlanders in het buitenland	Centraal	Minister
<b>BZK</b>	Openbare orde	Decentraal met voorziening opschaling (algemene keten)	Burgemeester
	Generieke rampenbestrijding op het land	Decentraal met voorziening opschaling (Algemene keten)	Opperbevel burgemeester
<b>Def</b>	Krijgsmacht	Centraal	Minister
<b>EZ</b>	Olie	Centraal/internationaal	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
<b>Fin</b>	Financieel verkeer	Centraal/europees	Minister/ECB/DNB - bedrijfstak
<b>Jus</b>	Rechtspleging en uitvoering strafvonnissen	Centraal	Minister - rechterlijke macht (organisatorisch) en minister - inrichtingen
	Vreemdelingen	Centraal/europees	Minister - burger
	Terrorismebestrijding	Centraal	Minister - collega's en Minister - organisaties/bedrijfsleven
<b>LNV</b>	Voedselvoorziening	Centraal/europees	Minister/EC - bedrijfsleven
	Voedselveiligheid	Centraal/europees	Minister/EC - bedrijfstak (naast VWS)
	Dierziekten	Centraal/europees	Minister/EC - bedrijfstak
	Plantenziekten	Centraal	Minister - bedrijfstak
<b>OCW</b>	Onderwijs (i.H.B. Sociale veiligheid)	Centraal	Minister - bedrijfstak
	Bescherming cultureel erfgoed	Centraal	Minister - 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>VenW</b>	Incidenten- en rampenbestrijding op zee	Centraal	Minister, tevens als beheerder
	Oppervlaktewateren en waterkeringen (incl. Kwaliteit)	Centraal en decentraal (i.h.b. Waterschappen)	Afhankelijk van de beheerder, Voor rijkswateren de minister
	Binnenvaart	Centraal	Minister/inspectie - bedrijfstak
	Luchtvaart	Centraal	Minister/inspectie - bedrijfstak
	Spoorvervoer	Centraal	Minister - bedrijfstak

## Vervolg overzicht functionele ketens en de algemene keten.

Verantwoordelijk ministerie	Keten	Decentraal/centraal/Eur.-intern.	Basisstructuur keten
VROM	Wegverkeer	Centraal en decentraal	Afhankelijk van de beheerder, Voor rijkswegen de minister; En afhankelijk van onderwerp: vervoersnoodmaatregelen zijn gecentraliseerd
	Zeescheepvaart en havens	Decentraal en centraal	Havens: in beginsel bij havenautoriteit met mogelijk maatregelen minister - havenautoriteit/bedrijfstak; Zeescheepvaart afhankelijk van onderwerp: vervoersnoodmaatregelen zijn gecentraliseerd
	Informatie over weer, klimaat en seismologie	Centraal	KNMI, agentschap van VenW
	Drinkwater en noodwater	Centraal - decentraal	Minister (inspectie) - waterleidingbedrijf - burgemeester
	Milieugevaarlijke stoffen (en genetisch gemodificeerde organismen)	Centraal	Minister - veroorzaker
	Lucht	Decentraal (provincie)	GS/CvdK - veroorzaker
	Bodem	Decentraal (provincie)	GS/CvdK - veroorzaker
	Afval	Decentraal - centraal	B&W/GS (bevoegd gezag Wm) en minister - bedrijf/inrichting
	Kernongevallen (en andere straling)	Centraal en decentraal	Afhankelijk van type ongeval: minister en collega's in samenwerking met burgemeester of alleen burgemeester
	Volkshuisvesting en wederopbouw	Centraal	Relatie minister - bedrijfstak
VROM/EZ	Milieu-aspecten van defensie-inrichtingen	Centraal	Minister - inrichting
	Buisleidingen	Centraal	Per onderwerp verschillend (externe veiligheid = geen crisisbeheersing maar proactie/preventie, vervoer algemeen, energie, rampenbestrijding); i.h.a. relatie minister - bedrijfstak
VWS	Gezondheidszorg generiek	Centraal en decentraal	Opperbevel burgemeester/operationele leiding regionaal geneeskundig functionaris en minister/inspectie - bedrijfstak
	Infectieziektenbestrijding	Decentraal en centraal	Afhankelijk van ziekte: burgemeester of minister
	Voedselveiligheid	Centraal/europees	Minister/EC - bedrijfstak (naast LNV)

### 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 - provincie/rijk. Daarbij is opschaling mogelijk (interventie van hogerhand), waarbij er nog een aparte opschalingsmogelijkheid is voor evacuatie.

Sommige functionele ketens zijn 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 al laat zien.

In de meeste functionele ketens is een *minister* degene die in een sector van overheidswege ingrijpt.

De minister van EZ 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 de 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 opperbevel.

Is dus het functioneren van een sector in het geding, dan kan vaak alleen de betreffende 'vakminister' zo nodig ingrijpen. 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 dan tot de *effecten voor de openbare orde en/of de openbare veiligheid*.

Daarnaast is sprake van een *tendens tot centralisatie van overheidsbemoediging 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 (grotere 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 en sars); andere ziekten vallen onder het traditionele decentrale regime bij infectieziekten.

Naar aanleiding van de orkaan *Katrina* wordt nagedacht over de mogelijkheid, tot ad hoc centralisatie van het besluit tot evacuatie. Dat is reeds formeel geregeld (uit de tijd van de Koude Oorlog), maar heeft geruime tijd een sluimerend bestaan geleid.

Voor het maken van een *netwerkschema* 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. ongevallen- 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).

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 maken van een netwerkschema 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.

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.

Nog belangrijker dan deze formele positie was de informatiefunctie die deze rijksheren vervulde, ten eerste binnen zijn sector dus richting bedrijfsleven en verder naar de decentrale crisisteams en naar EZ.

Deze informatiepositie kan ook inhouden: het aanbieden van expertise, bijvoorbeeld bij milieu-incidenten.

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 dan 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 toch vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, omdat rijksheren in hun dagelijkse functie 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. Wie treft 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 hun post blijven (of pas later weggaan).

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 rijksheer 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 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 rijksheer kan worden benut.

Het is één van de nog losse eindjes in het systeem van crisisbeheersing.

Traditioneel vindt de decentrale afstemming plaats op provinciaal niveau, namelijk het overleg van rijksheren onder leiding van de rijksheer van BZK, de commissaris van de Koningin.

Volgens de toekomstige *Wet op de veiligheidsregio's* zal de afstemming tussen de ketens verschuiven van het provinciale naar het regionale niveau.

Het overleg van rijksheren wordt dan geïntegreerd met het RBT, het *regionaal beleidsteam*. Uitzondering daarop vormt uiteraard de rijksheer van BZK zelf.<sup>2)</sup>

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 de spil, maar een vakminister.

Een burgemeester – en dus ook het RBT – 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 Justitie). Ook hier: bij effecten voor de openbare veiligheid en/of openbare orde treft de burgemeester maatregelen, maar de overkoepelende regie ligt bij de centrale overheid.

Indien het zwaartepunt bij een functionele keten ligt, kan het voorkomen dat de betreffende rijksheer op locatie de leiding heeft, in plaats van een burgemeester.

Bij een besmetting van drinkwater bij een waterleidingbedrijf waarbij nog geen besmet water in het distributienet is terechtgekomen is van overheidswege – naast uiteraard het waterleidingbedrijf zelf – de regionale VROM-inspecteur aan zet. Bij een dierziekte hebben de verschillende vertegenwoordigers van LNV (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?

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 blijft zo bij verschuiving van de afstemming naar het regionale niveau.

Dat de opdrachten van de commissaris van de Koningin 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.

<sup>2)</sup> Behalve indien de cvdK voorzitter is van het RBT hetgeen voor kan komen in provincies met één regio. Volgens de komende *Wet op de veiligheidsregio's* is dat overigens niet meer mogelijk; de voorzitter van de veiligheidsregio is tevens voorzitter van het RBT.



Maar hoe past het opperbevel (of *noodbevelsbevoegdheid* in het algemeen) van de burgemeester hierin?

Formeel kan een burgemeester 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 LNV samen met Brussel.

Er zijn gevallen bekend waarin een burgemeester zelf maatregelen trof vooruitlopend op maatregelen van de minister.

Indien partijen in een functionele keten daar moeite mee hebben, staat er maar één weg open: verzoeken aan de commissaris van de Koningin of aan de minister van BZK in te grijpen in de algemene keten, dus jegens de betreffende burgemeester.<sup>3)</sup>

Uiteraard zullen commissaris en minister hun eigen afweging maken, aangezien ook zij staan voor de handhaving van de openbare orde en de openbare veiligheid.

Misschien zijn zij wel van mening dat de burgemeester in de gegeven omstandigheden terecht een inbreuk heeft gemaakt op een in beginsel centrale aanpak van een crisis.

### Taak en taakvervulling van een rijksheer

Hiervoor is reeds ingegaan op de rol die een rijksheer vervult. Daarbij past nog één algemene kanttekening.

Het zijn van rijksheer voor een bepaald ministerie betekent niet dat alle beleidsterreinen die onder dat ministerie vallen deel uitmaken van het werkveld van de rijksheer.

De regie van overheidswege bij sommige beleidsterreinen ligt uitsluitend in Den Haag. Dat heeft te maken met de structuur van de betreffende bedrijfstak.

De rijksheer voor VenW speelt geen rol ten aanzien van luchtvaart.

De rijksheer voor EZ speelt geen rol ten aanzien van telecommunicatie.

Deze beperking kan veranderen, maar vooralsnog moet per rijksheer worden bezien hoe breed zijn werkkerrein is.

Dat kan voor een decentraal crisisteam lastig zijn. Denkbaar is dat een rijksheer 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.

Gegeven een bepaalde taak van een rijksheer – met de hiervoor genoemde beperking – wat houdt dat praktisch in voor de taakvervulling?

Het zijn van rijksheer is een functie op bestuurlijk niveau, niet op operationeel niveau.

In een veiligheidsregio kan een rijksheer deel uitmaken van een RBT, niet van een ROT. Daarnaast kan tevens vertegenwoordiging op operationeel niveau zinvol zijn, zij het niet door de rijksheer zelf.

Als ‘ogen en oren van een minister in het veld’ zal hij zicht moeten hebben op politiek/bestuurlijke 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 nodig zodat zij hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken, welke expertise die in mijn keten beschikbaar is kan ik een burgemeester 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

<sup>3)</sup> 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.

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.

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 weten zodat hij tijdig daarop kan anticiperen, wat wil de bedrijfstak weten zodat zij 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.

Zoals gezegd, is en blijft dat een aandachtspunt, ook voor de crisisteams in de algemene keten.



## 2 Rol per rijksheer

Dit deel bevat geen totaaloverzicht van overheidsmaatregelen per deelterrein, maar een algemeen beeld per ministerie. Daarbij staat vermeld wat de rol van de rijksheer is of zou kunnen zijn.

Het beschrijven van de rol van een rijksheer begint met het aangeven wat op een ministerie op het gebied van crisisbeheersing speelt: een rijksheer opereert in het verlengde daarvan.

In de vorige paragraaf is uiteengezet dat een rijksheer in veel gevallen geen rol vervult in alle ketens die onder 'zijn' ministerie vallen. Dat komt dan door de structuur van een keten waardoor alleen op centraal niveau maatregelen worden getroffen, zoals ten aanzien van het financieel verkeer.

Desalniettemin kan dat een hiaat vormen in de decentrale crisisbeheersing: niet op de hoogte zijn van feiten en/of maatregelen, zodat daar niet op kan worden gereageerd of geanticipeerd met het oog op de handhaving van de openbare orde en openbare veiligheid. Denkbaar is dat een rijksheer op bepaalde terreinen van een ministerie weliswaar geen maatregelen treft, maar wel een informatiepositie inneemt. In deze paragraaf staat vermeld waar dat aan de orde kan zijn.

### AZ

Afgezien van de centrale rol die de minister-president tijdens crises kan innemen, heeft crisisbeheersing-AZ betrekking op de media: het beschikken over zendtijd en studio's. Wettelijk is dit centralistisch geregeld, maar de praktijk voorziet in conventanten met regionale omroepen zodat de Mediawet op dit punt niet hoeft te worden toegepast, althans indien dit adequaat is geregeld en voorbereid.

Een rijksheer van AZ is dan ook niet aan de orde; zo nodig kan de minister-president de cvdK's en burgemeesters machtigen.

### *Formele aanwijzing en bevoegdheden*

De minister-president kan andere ministers, commissarissen van de Koning en burgemeesters aanwijzen op grond van de Mediawet en het betreffende uitvoeringsbesluit.

De aanwijzing heeft betrekking op het beschikbaarstellen van zendtijd en het gebruik van studio's.

### BZ

Buitenlandse zaken is betrokken bij internationale crisisbeheersing van verschillende aard. In het oog springend is de humanitaire hulpverlening.

Verder heeft BZ het voortouw bij een eventuele evacuatie van Nederlanders in het buitenland. Een aparte aanwijzing van bijvoorbeeld ambassadeurs als rijksheer heeft daarbij geen meerwaarde.

### *Formele aanwijzing en bevoegdheden*

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn voor BZ de commissarissen van de Koning aangewezen. Dit had betrekking op de relatie met buitenlandse vertegenwoordigingen in Nederland. De huidige praktische betekenis hiervan is onbekend.

De aanwijzing op grond van het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voorzover de minister van BZ daartoe bevoegdheden toekomen (zoals vorderen). Ook hiervan is de betekenis voor de praktijk onbekend.

### BZK

Het werktterrein van BZK is voor crisisbeheersing in zoverre bijzonder dat het de zogenoemde algemene keten betreft, dat wil zeggen de algemene bevolkingszorg. In laatste instantie heeft die voorrang boven andere – functionele – ketens.

Deze algemene keten bestaat eigenlijk uit twee ketens, namelijk de handhaving van de openbare orde en de algemene ongevallen- en rampenbestrijding.

De aanpak op deze terreinen is in beginsel decentraal met de mogelijkheid van opschaling.

Naast de algemene opschaling is opschaling voor een specifiek onderwerp apart geregeld, namelijk de centralisatie van het besluit tot evacuatie.

Zoals in de vorige paragraaf al is uiteengezet, betekent de centrale positie van de algemene keten niet dat deze aanzet is op alle terreinen van crisisbeheersing.

Preciezer: het opperbevel van de burgemeester strekt zich niet uit tot alle functionele ketens. Dat geldt dus ook bij opschaling.

De rijksheer voor BZK is de commissaris van de Koning. De cvdK kan ook als provinciaal orgaan interveniëren, dat wil zeggen op grond van zijn bestuurlijk toezicht een opdracht geven aan een burgemeester.

Verder heeft de rijksheer van BZK een bijzondere rol ten opzichte van andere rijksheren: hij is *primus inter pares*. Op grond van de ambtsinstructie kan hij opdrachten geven aan andere rijksorganen ten aanzien van de samenwerking met besturen van provincie, gemeente en waterschap.

Dat verandert niet met de regionalisatie van het rijksherenoverleg.

Deze bevoegdheid van de cvdK is overigens niet afhankelijk van een mandaat van de minister.

### **Formele aanwijzing en bevoegdheden**

De commissaris van de Koning is als rijksorgaan aangewezen op grond van de Grondwet, de Provinciewet en de Ambtsinstructie commissaris van de Koning.

Hij voert als provinciaal orgaan toezicht uit op grond van de Wet rampen en zware ongevallen, de Politiewet 1993 en de Gemeentewet.

Bovendien kent de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag een aantal eigen noodbevoegdheden toe aan de cvdK.

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn voor BZK de commissarissen van de Koning aangewezen. Deze aanwijzing heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voorzover de minister van BZK daartoe bevoegdheden toekomen (zoals vorderen).

Verder kan de cvdK worden gemachtigd op grond van de Wet verplaatsing bevolking. Deze machtiging vindt plaats bij centralisatie van het besluit tot evacuatie door de minister van BZK.

### **Defensie**

Recentelijk heeft de ondersteuning door Defensie van het civiele gezag vorm gekregen, denk aan inzet van ontsmettingsapparatuur, verbindingsmiddelen, transport etc. en uiteraard van specialistische kennis op deze terreinen, tezamen met een gedegen organisatie voor leiding, coördinatie en uitvoering (onder de naam civiel-militaire bestuursafspraken).

Daarnaast moet niet de andere kant uit het oog worden verloren, namelijk de ondersteuning van de krijgsmacht door civiele autoriteiten en bedrijfsleven bij de uitvoering van militaire operaties. Dat kan bijvoorbeeld het gebruik van havens betreffen, maar ook het beschikbaarstellen van bepaalde goederen.

Hoe een rijksheer van Defensie hierin te plaatsen?

De ondersteuning door Defensie van het civiele gezag is operationeel van aard. Betrokkenheid van Defensie op bestuurlijk niveau is alleen aan de orde indien door Defensie wordt ingegrepen in het civiele bestuur en maatregelen worden getroffen jegens burgers. Dit is van een geheel andere orde dan de genoemde ondersteuning door Defensie. Het betreft maatregelen op logistiek terrein ter ondersteuning van de krijgsmacht en zo nodig de instelling van militair gezag (militair bestuur).

Een rijksheer van Defensie in zijn formele rol heeft een functie bij de ondersteuning van de krijgsmacht. Het uitoefenen van bevoegdheden in het kader van ondersteuning van het civiele gezag ligt niet voor de hand.

Vandaar dat nu reeds Defensie vertegenwoordigd is in ROT's zonder dat een rijksheer van Defensie op RBT-niveau betrokken is.

De nationale organisatie van Defensie kent regionaal militaire commandanten; zij zijn tevens rijksheer.

### **Formele aanwijzing en bevoegdheden**

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn de provinciaal militair commandanten aangewezen. Deze functionarissen bestaan niet meer. In de praktijk zijn dat nu de regionaal militair commandanten.

Daarnaast kent Defensie de bijzondere rechtsfiguur van (instelling van) militair gezag (op grond van de Oorlogswet voor Nederland). Zoals gezegd, houdt dit de introductie in van militair bestuur.

De aanwijzing op grond van het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voorzover de minister van Defensie daartoe bevoegdheden toekomen (zoals vorderen).

Wat nog dient te gebeuren is het aanwijzen van rijksheren van Defensie voor toepassing van de Vervoersnoodwet, de Havennoodwet en de Distributiewet (alle drie in 2005 gemoderniseerd; naast vervoersmaatregelen is de invoering van de prestatieplicht in de Distributiewet voor Defensie van belang).

## **EZ**

Onder EZ vallen twee kernonderdelen van het crisisbeheersingsbeleid, namelijk energie en telecommunicatie (incl. internet). Energie is niet één sector, maar een verzamelnaam voor meerdere ketens, namelijk olie, gas en elektriciteit.

Daarnaast is EZ verantwoordelijk voor generieke schaarstemaatregelen, generieke prijsmaatregelen en voor post.

Een bijzondere keten die hoort bij het werkveld van EZ is mijnbouw. Dat behelst ook rampenbestrijding op *off shore* installaties. Hierbij treedt de inspecteur-generaal der mijnen namens de minister op.

Elk van deze ketens kent een unieke structuur, veelal met internationale en Europese aspecten. Algemeen kenmerk is dat overheidsinterventie is gecentraliseerd. Daarbij dient evenwel een onderscheid te worden gemaakt tussen typen crises.

Zoals is aangegeven in de vorige paragraaf, valt de bestrijding van een brand in een elektriciteitsproduk-

tiecentrale onder de reguliere hulpverlening onder gezag van de burgemeester.

Het waarborgen van de continuïteit van de levering is in laatste instantie een kwestie van de minister (in laatste instantie: naast maatregelen door de bedrijfstakken zelf). Decentrale overheden zullen wel de gevolgen ondervinden van discontinuïteit in de levering, maar hun maatregelen zullen alleen betrekking hebben op de effecten van bijvoorbeeld een stroomstoring, niet op het wegnemen van de oorzaak.

De rol van de rijksheer van EZ betreft niet het gehele werkgebied van EZ, maar richt zich op generieke schaarstemaatregelen. Een voorbeeld daarvan is toepassing van de Vorderingswet in 1995 bij de evacuatie van de Betuwe door de rijksheer in Gelderland. Het treffen van schaarstemaatregelen is in het algemeen gecentraliseerd, maar een burgemeester kan op grond van zijn eigen noodbevoegdheden (Gemeentewet, Onteigeningswet) ook optreden. Daar waar het bedrijfsleven betreft, ligt het voor de hand dat hij dat overlaat aan de vertegenwoordiger van EZ.

Denkbaar is dat de rijksheer van EZ ook een rol kan vervullen op andere terreinen, zoals elektriciteit en telecommunicatie: niet voor het treffen van maatregelen, maar informatief, als schakel tussen ministerie, bedrijfsleven en regionaal beleidsteam. Dat is nu niet het geval en zou idealiter wel zo moeten zijn.

### **Formele aanwijzing en bevoegdheden**

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn de secretarissen van de grootste Kamer van Koophandel in een provincie aangewezen.

Uitzondering is Zeeland; deze provincie kent twee rijksheren voor EZ. Voor Zeeuws-Vlaanderen is namelijk een aparte rijksheer aangewezen.

De rijksheren van EZ dragen de titel economisch commissaris.

De aanwijzing heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voorzover de minister van EZ daartoe bevoegdheden toekomen (vorderen; de aanwijzing op grond van het nieuwe – 2005 – art. 10b Distributiewet met het oog op het opleggen van een prestatieplicht heeft nog niet plaatsgevonden).

## Financiën

Crisisbeheersing op dit terrein is volledig gecentraliseerd en voor een deel ook belegd op Europees niveau. Voor de minister voeren zowel De Nederlandsche Bank (DNB) als de Autoriteit financiële markten toezicht uit. Het toezicht van DNB raakt crisisbeheersing, met als doel het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector (met inbegrip van het verzekeringswezen).

Het meest zichtbaar is de continuïteit van de financiële infrastructuur, of beter gezegd, dat wordt pas zichtbaar bij discontinuïteit. De wetgeving op dit terrein is nog in ontwikkeling, maar opvallend is de gelijkenis met het beheer van andere infrastructuur, zoals spoorwegen, elektriciteit of gas: de overheid stelt voorwaarden aan het beheer en organiseert het toezicht daarop als basis voor het functioneren van de markt (naast het toezicht op financiële instellingen zelf).

Specifiek voor noodsituaties is de Noodwet financieel verkeer geschreven. Deze maakt het mogelijk om bijvoorbeeld een bankenmoratorium in te stellen (verbieden geld op te nemen), in te grijpen in verzekeringspolissen of het in omloop brengen van noodgeld. Het zijn maatregelen die alleen op nationaal (en Europees) niveau denkbaar zijn.

Gezien de aard van de bedrijfstak, zal hier geen sprake zijn van een rijksheer op provinciaal of regionaal niveau. Decentrale crisisteamen zullen binnen de algemene keten worden geïnformeerd.

### *Formele aanwijzing en bevoegdheden*

De aanwijzing van rijksheren op grond van de Noodwet financieel verkeer heeft niet plaatsgevonden.

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn de voorzitters van de managementteams van de Belastingdienst/Douane aangewezen. Deze aanwijzing heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voor zover de minister van Financiën daartoe bevoegdheden toekomen (zoals vorderen). Onduidelijk is wat de Belastingdienst en Douane in de praktijk met deze bevoegdheden kunnen doen.

## Justitie

Justitie beschikt over een uitgebreid landelijk netwerk met als de meest in het oog springende organisaties: het Openbaar ministerie, de politiekorpsen en de penitentiaire inrichtingen. Omdat de politie twee bazen heeft, is het Openbaar ministerie vervlochten met de bestuurlijke hoofdstructuur, geformaliseerd in het driehoeksoverleg (officier van justitie, burgemeester, korpschef).

Het justitie-netwerk ziet toe op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en op vreemdelingenzaken. Crisisbeheersing op dit terrein heeft betrekking op:

- a gijzelingen en ontvoeringen;
- b terrorisme;
- c problemen met rechtspleging en uitvoering van strafvonnissen, en
- d de opvang van vreemdelingen.

ad b Een kenmerk van terrorismebestrijding is dat niet alleen sprake is van strafrechtelijk optreden, maar dat de minister van Justitie ook bestuurlijke maatregelen kan treffen. Daarbij is hij evenwel afhankelijk van andere bewindslieden en organisaties, zoals het treffen van beveiligingsmaatregelen in de burgerluchtvaart of op spoorwegstations. Voor deze bestuurlijke maatregelen benut de minister van Justitie dus niet zijn 'eigen' functionele keten, maar andere ketens.

ad c Wat betreft problemen met rechtspleging en uitvoering van strafvonnissen, van oudsher is voorzien in de mogelijkheid tot een tijdelijke afwijking van de opzet van de rechterlijke organisatie indien bijvoorbeeld een deel van het land zou worden geëvacueerd (dus niet alleen de strafrechtspraak). Wat in de praktijk veel meer aan de orde is, is het functioneren van penitentiaire inrichtingen tijdens crises, bijvoorbeeld bij brand, de evacuatie van een inrichting e.d. Overigens moet op dat gebied nog het nodige gebeuren, zeker in relatie tot de voorbereidingen van gemeenten.

ad d Er bestaan wettelijke noodvoorzieningen (Europees) voor de opvang van grote aantallen vreemdelingen en meer in het algemeen

voor afwijking van de Vreemdelingenwet in buitengewone omstandigheden (nationaal). Deze zijn in Nederland nooit toegepast en worden voor zover bekend ook niet voorbereid.

De rijksheer van justitie is traditioneel bedoeld voor de situatie dat een tijdelijke afwijking van de opzet van de rechterlijke organisatie nodig is. Daartoe is de commissaris van de Koning aangewezen. Normaal gesproken zal echter het openbaar ministerie de gesprekspartner zijn voor het openbaar bestuur; een officier van justitie hanteert bij crises zijn 'standaard-instrumentarium' op het terrein van strafvordering, zo nodig met gebruikmaking van (bijzondere) bijstandsprocedures.

De aanwijzing van de commissaris van Koning is toe aan evaluatie.

#### *Formele aanwijzing en bevoegdheden*

Op grond van de Noodwet rechtspleging zijn de commissarissen van de Koning aangewezen. Deze wet heeft betrekking op het treffen van maatregelen ter instandhouding van de rechtspleging, bijvoorbeeld bij evacuatie van een deel van het grondgebied (zoals instelling van mobiele rechtbanken). In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn voor Justitie de commissarissen van de Koning aangewezen. Deze aanwijzing heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voorzover de minister van Justitie daartoe bevoegdheden toekomen (zoals vorderen).

#### **LNV**

LNV heeft de afgelopen jaren verschillende crises meegemaakt, met name door het uitbreken van dierziekten en in (veel) mindere mate door inbreuken op de voedselveiligheid. Crisisbeheersing LNV is dan ook op de bestrijding van dierziekten gericht.

Daar staat tegenover dat de aanwijzing van rijksheren traditioneel betrekking heeft op voedselvoorziening. De rijksheren van LNV dragen dan ook de titel voedselcommissaris. Voedselvoorziening kan een probleem zijn, maar recent optreden op dit terrein is alleen bekend op Europees niveau (beperken

of zelfs stopzetten van de export van voedsel bij droogte).

De aanwijzing van rijksheren door LNV is daarom toe aan evaluatie. De vraag die daarbij aan de orde is, is of de regionale crisismanagers bij dierziekten tevens rijksheer zullen zijn en dus in voorkomend geval gemachtigd kunnen worden noodbevoegdheden namens de minister uit te oefenen.

Een belangrijke rol van de regionale crisismanager is om naast de uitvoering van maatregelen in de eigen keten overleg te voeren met burgemeesters in verband met afstemming van maatregelen en (neven)effecten van maatregelen, denk aan handhaving van een vervoersverbod en verstoringen van de openbare orde.

Hier moeten ook plantenziekten worden genoemd. Het zich voordoen van plantenziekten is niet relevant voor de volksgezondheid, maar voor export. Maatregelen op dit terrein zullen door de minister zelf worden genomen.

#### *Formele aanwijzing en bevoegdheden*

Op grond van de Noodwet voedselvoorziening zijn de (niet meer bestaande) districtsbureauhouders van de Stichting Uitvoering Landbouwmaatregelen aangewezen en verder aparte bij beschikking aan te wijzen rijksheren voor een aantal gemeenten.

De aanwijzing heeft betrekking op toepassing van de Noodwet voedselvoorziening naast enkele algemene schaarste-wetten voor zover de minister van LNV krachtens deze wetten bevoegdheden toekomen (zoals vorderen).

De Noodwet voedselvoorziening heeft betrekking op de gehele voedselketen, dus niet alleen de primaire productie.

#### **OCW**

Crisisbeheersing van OCW bestrijkt potentieel een breed terrein: veiligheid in en continuïteit van het onderwijs en de bescherming van cultureel erfgoed. Veiligheid in het onderwijs krijgt aandacht onder meer vanwege een toename van agressie op scholen ('sociale veiligheid').

Het is onduidelijk wat het ministerie van plan is op het terrein van bescherming van cultureel erfgoed



tijdens crises. Traditioneel kreeg dat de nodige aandacht ('kunstbescherming'). Nederland is ondertekenaar van een kunstbeschermingsverdrag dat gaat over bescherming van kunstschaten ten tijde van oorlog; de huidige uitvoering daarvan – ook bij andere crises dan oorlog – lijkt te zijn verschoven naar gemeenten (volgens het Besluit kwaliteitscriteria planvorming rampenbestrijding) maar de kwaliteit daarvan is onbekend.

### **Formele aanwijzing en bevoegdheden**

Voor OCW zijn geen rijksheren aangewezen. Desalniettemin kan ook de minister van OCW zo nodig vorderen.

### **SZW**

Crisisbeheersing SZW bestrijkt vier ketens:

- a arbeidsveiligheid (arbeidsomstandigheden/interne veiligheid);
  - b arbeidsvoorziening;
  - c sociale zekerheid, en
  - d loonmaatregelen.
- ad a De responsfase van arbeidsveiligheid is geïntegreerd in de generieke rampenbestrijding, d.w.z. naast de bedrijfshulpverlening zijn de hulpverleningsdiensten en eventueel een bedrijfsbrandweer aan zet. Daarnaast kan de Arbeidsinspectie maatregelen treffen.
- ad b De rol van de overheid bij de arbeidsvoorziening in crisissituaties had betrekking op de mobilisatie van het bedrijfsleven bij het uitbreken van een oorlog. Momenteel bestaat op deelterreinen de mogelijkheid om verplichtingen op te leggen arbeid te verrichten (dus in andere ketens dan die van SZW), denk aan de inzet van geneeskundigen (VWS) en de in 2005 ingevoerde mogelijkheid een prestatieplicht op te leggen (EZ). De mogelijkheid om in buitengewone omstandigheden de arbeidsvoorziening in het algemeen op vergelijkbare wijze te reguleren bij schaarste aan arbeid bestaat nog wel, maar is niet voorbereid.
- ad c Vier maal continuïteit: de continuïteit van het doen van uitkeringen, net als de continuïteit

van het financieel verkeer, is afhankelijk van de continuïteit van ICT en dus ook van de continuïteit van de levering van elektriciteit. De uitvoering ligt deels bij landelijke uitvoeringsorganisaties, deels bij het College van B&W. Het is onbekend wat de mate van voorbereiding is door deze partijen.

- ad d Loonmaatregelen behoren sinds een aantal jaren tot crisisbeheersing; de overheid heeft zich op dat terrein teruggetrokken en kan alleen nog in crisissituaties ingrijpen. Dit is bij uitstek een nationale maatregel; een decentrale overheid of een rijkshere vervult daarin geen functie.

Traditioneel heeft de rijkshere van SZW alleen een rol t.a.v. de arbeidsvoorziening. Deze rol is momenteel niet ingevuld.

Het is onbekend wat de voornemens zijn voor een evt. rijkshere voor SZW.

### **Formele aanwijzing en bevoegdheden**

De aanwijzing van rijksheren op grond van de Noodwet arbeidsvoorziening heeft niet plaatsgevonden. Voor SZW zijn in het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving geen rijksheren aangewezen. Desalniettemin kan ook de minister van SZW zo nodig vorderen.

### **VenW**

Onder het ministerie van VenW vallen acht functionele ketens.

Transport is een verzamelnaam voor meerdere ketens, elk met een eigen structuur, eigen partijen en verschillende rollen van de overheid. Bovendien spelen bij elke transportmodaliteit meerdere aspecten: verkeer, vervoer, openbare veiligheid (ongevallen- en rampenbestrijding) en beveiliging. Per modaliteit is dat anders ingevuld. In het algemeen is daarover te zeggen dat er een onderscheid is tussen beheer van de infrastructuur (bijvoorbeeld Prorail, Rijkswaterstaat, Luchtverkeersleiding Nederland, havenbedrijven) en het gebruik van die infrastructuur door vervoerders. De rol van de overheid richt zich enerzijds op randvoorwaarden voor goed beheer (of het zelf organiseren van beheer, denk aan Rijkswaterstaat) en

het zo nodig ingrijpen in dat beheer (bijvoorbeeld het geven van een opdracht aan Prorail of aan Luchtverkeersleiding Nederland).

De ongevallen- en rampenbestrijding wordt veelal uitgevoerd door de reguliere hulpverleningsdiensten, dus onder gezag van de burgemeester. Uitzondering vormt de Noordzee die niet provinciaal of gemeentelijk is ingedeeld (vanaf 1 km buiten de kust). De minister van VenW is beheerder; hij is ook verantwoordelijk voor de rampenbestrijding. Bij andersoortige incidenten (zoals protesten tegen bepaald transport) kan hij gebruikmaken van zijn bevoegdheden als beheerder. Voor booreilanden geldt een apart regime, zie onder EZ.

Beveiliging heeft sinds de dreiging van terrorisme de nodige aandacht gekregen. Verschillende transportmodaliteiten vallen onder het zgn. alerteringssysteem, hetgeen inhoudt dat bij een bepaald dreigingsniveau bepaalde beveiligingsmaatregelen geboden zijn ('geboden', niet letterlijk, meestal is dat niet afdwingbaar).

Een andere voor crisisbeheersing belangrijke keten die valt onder VenW is het beheer van oppervlaktewateren (binnenwateren) en van waterkeringen. Denk aan de voorbereiding op mogelijke overstromingen of mogelijk verontreinigingen door olie of chemicaliën. Kenmerkend voor deze keten is dat er zowel sprake kan zijn van centraal als decentraal beheer, namelijk de minister van VenW zelf (Rijkswaterstaat) en de waterschappen (en in mindere mate ook gemeenten en provincies).

Tot slot informatie over weer, klimaat en seismologie. Het KNMI is een agentschap van VenW.

Wat is de rol van de rijksheer van VenW op dit brede gebied? Hoewel hij (nog) niet formeel is aangewezen, fungeren de hoofdingenieurs-directeur van de regionale diensten van Rijkswaterstaat (HID) als rijksheer. Vanwege hun dagelijkse werkterrein, richten zij zich op water, weg en binnenvaart (en de HID Noordzee uiteraard op water en zeescheepvaart). Zij beschikken daarbij over hun normale beheersinstrumenten.

Het treffen van vervoersnoodmaatregelen (opleggen vervoerplicht) is gecentraliseerd; een rijksheer kan

daartoe worden gemachtigd (zoals aan de orde was bij evacuatie van de Betuwe in 1995).

De minister beschikt als beheerder verder over het noodinstrumentarium voor oppervlaktewateren en waterkeringen. Ook daar kan een rijksheer worden gemachtigd de maatregelen te treffen die nodig zijn.

Bijzonder is daarbij de relatie tot waterschappen en tot de provincie. De provincie voert het toezicht op de waterschappen, de minister het oppertoezicht. De minister zou het plegen van een interventie kunnen mandateren aan een HID.

Naast de HID zijn voor havens de rijkshavenmeesters rijksheer; echter, ook zij zijn nog niet formeel aangewezen.

Er kan van worden uitgegaan dat overheidsinterventies in het spoorvervoer en in de luchtvaart alleen door de minister zelf worden gepleegd, dat vanwege de structuur van die bedrijfstakken. Een rijksheer heeft daarin dus geen rol, ook niet informatief. Het is onbekend of dit tot een lacune zal leiden in de informatiepositie van decentrale crisisteams.

Het optreden bij calamiteiten op zee kent een eigen structuur, waarbij de minister zelf het voortouw heeft bij het treffen van maatregelen.

De rijksheer van VenW heeft ook geen rol in de relatie minister-KNMI.

### *Formele aanwijzing en bevoegdheden*

De aanwijzing op grond van de (in 2005 gemoderniseerde) Vervoersnoodwet en de Havennoodwet heeft nog niet plaatsgevonden.

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn de rijkshoofdinspecteurs van het verkeer aangewezen. Deze aanwijzing is verouderd (de genoemde functionarissen bestaan niet meer). Zoals gezegd, fungeren de hoofdingenieurs-directeur van de regionale diensten van Rijkswaterstaat als rijksheer. Voor havens zijn dat de rijkshavenmeesters.

Zoals de titels al aangeven, hebben de Vervoersnoodwet en de Havennoodwet betrekking op noodmaatregelen ten aanzien van vervoer (zoals het opleggen van een plicht om te vervoeren) en ten aanzien van havens.

Deze wetten kennen ook de mogelijkheid om aan beheerders

van infrastructuur opdrachten te geven. De minister komt verder een algemene interventiemogelijkheid toe op grond van de Scheepvaartverkeerswet.

Voor crisisbeheersing en water zijn de Waterstaatswet en de Wet bestrijding ongevallen Noordzee leidend.

De aanwijzing op grond van het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving heeft betrekking op het nemen van generieke schaarste- en prijsmaatregelen voor zover de minister van VenW daartoe bevoegdheden toekomen (zoals vorderen).

## VROM

Van de drie terreinen die worden genoemd in de naam van dit ministerie kent er één geen noodvoorzieningen, namelijk ruimtelijke ordening. Ruimtelijk beleid behoort tot de zgn. preventiefase van het veiligheidsbeleid en is overigens wel zeer relevant voor crisisbeheersing voor wat betreft de effecten: waar wel en niet bouwen, het aanleggen van veiligheidszones (een belangrijk onderdeel van externe veiligheid, d.w.z. het terrein dat ziet op de beperking van risico's voor de omgeving als gevolg van ongevallen met gevaarlijke stoffen).

Blijven over milieu, volkshuisvesting en een sector die niet met zoveel woorden in de naam van het ministerie terugkomt: drinkwater.

Traditioneel heeft volkshuisvesting veel aandacht gekregen; de 20<sup>ste</sup> eeuw kent nogal wat noodvoorzieningen op dat gebied, denk aan wederopbouw maar ook schuilgelegenheden. Nog steeds kent de Woningwet de mogelijkheid om in buitengewone omstandigheden van het bouwrecht af te wijken met het oog op een eventuele schaarste aan arbeidskrachten, materiaal en financiële middelen (de huisvestingswetgeving zelf kent geen noodvoorzieningen meer).

Milieu vormt niet één keten, maar is een verzamelnaam voor meerdere terreinen: water, lucht, bodem, afval en specifiek kernongevallen. Verder is er een algemene voorziening om op te treden in verband met milieugevaarlijke stoffen.

Waterkwaliteit valt onder het ministerie van VenW.

Het treffen van maatregelen t.a.v. bodem en lucht is belegd op provinciaal niveau (gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning), denk aan acute maatregelen bij een ernstige bodemverontreiniging en bij smog.

Het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer (B&W, GS of minister; bij de grotere inrichtingen meestal de provincie) kan algemene handhavingsmaatregelen treffen en kan in het bijzonder optreden met het oog op afvalstoffen die bij een incident vrijkomen.

Daarnaast is nog voorzien in het ingrijpen door de minister van VROM bij het vrijkomen van milieugevaarlijke stoffen in het algemeen. Die kan bijvoorbeeld verbieden dat bepaalde gebieden worden betreden of dieren, planten of goederen daarbinnen of daarbuiten worden gebracht; en kan eveneens het verwijderen van personen, dieren, planten of goederen uit bepaalde gebieden bevelen.

De aanpak bij kernongevallen kent een tweedeling tussen decentraal en centraal:

de burgemeester is aan zet bij kleinere ongevallen ('categorie B-objecten', zoals een ongeval met transport van radioactief materiaal dat in ziekenhuizen wordt gebruikt), bij grotere incidenten heeft de minister van VROM de regie ('categorie A-objecten', zoals een ongeval met een kerncentrale). Bij deze grotere incidenten kunnen overigens ook andere ministers in hun ketens de nodige maatregelen treffen, denk aan de bescherming van de voedselketen en uiteraard aan de volkgezondheid meer in het algemeen.

De waterleidingsector is een zgn. vitale sector (in het kader van wat heet de bescherming van vitale infrastructuur). Drinkwater is uiteraard essentieel, voor burgers, maar ook voor verschillende productieprocessen. Waterleidingbedrijven treffen daarom de nodige voorbereidingen deels met betrekking tot de continuïteit van de levering in het algemeen (zo nodig met nooddrinkwater, in samenwerking met gemeenten) en deels specifiek ter voorkoming van moedwillige besmetting (onderdeel van terrorismebestrijding).

Deze sector is geprivatiseerd. Het toezicht van overheidswege wordt uitgevoerd door de VROM-inspectie. De regionaal inspecteur beschikt daartoe over de nodige normale instrumenten die hij ook in crisissituaties kan toepassen.

Er wordt van uitgegaan dat deze regionaal inspecteur tevens de rol van rijksheer voor VROM vervult, zij het dat hij niet formeel is aangewezen.

De inspectie is uiteraard ook betrokken bij milieu-incidenten.

### *Formele aanwijzing en bevoegdheden*

Voor VROM zijn in het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving geen rijksheren aangewezen. Desalniettemin kan ook de minister van VROM zo nodig de Vorderingswet toepassen.

De (normale) bevoegdheden van de minister en van de inspecteur zijn terug te vinden in de Waterleidingwet (wordt vervangen door de Drinkwaterwet) en in de milieuwetgeving. (Overigens is art. 7 Waterleidingwet niet in het wetsvoorstel voor een Drinkwaterwet terug te vinden; het wordt vervangen door een algemene bestuursdwangbevoegdheid van de minister tezamen met een bevoegdheid van de inspecteur op te treden bij gevaar voor de volksgezondheid.) Bij kernongevallen speelt de kernfysische dienst een belangrijke rol (onderdeel VROM-inspectie).

Zoals in paragraaf 1 is aangegeven, heeft de rijksheer in de praktijk een belangrijke rol op informatief terrein. Ten aanzien van milieu kan hij aan een decentraal crisisteam bijvoorbeeld expertise aanbieden (in de vorm van het 'botmi', het beleidsondersteunend team milieu-incidenten).

### **VWS**

De hulp aan slachtoffers is in beginsel decentraal geregeld. De rol van de overheid ten opzichte van de bedrijfstak (het uitoefenen van geneeskunde in verschillende gedaanten) is enerzijds centraal toezicht (inspectie) en anderzijds decentrale eigen uitvoering en coördinatie (GGD; regionaal geneeskundig functionaris).

Bijzonder is het aparte terrein van infectieziekten. Vergelijkbaar met kernongevallen is de bestrijding van enkele infectieziekten voorbehouden aan de minister. Dat is nieuw. Tot voor kort was de infectie-

ziektenbestrijding nog volledig decentraal georganiseerd.

Traditioneel betreft de rol van rijksheer een segment van de arbeidsvoorziening: de inzet van geneeskundigen.

De praktijk heeft evenwel meer betrekking op het treffen van maatregelen bij infectieziekten. De inspectie is daarbij nauw betrokken, echter niet formeel in de hoedanigheid als rijksheer; de inspectie beschikt op grond van de Infectieziektenwet over eigen bevoegdheden.

Als rijksheer voor VWS fungeert de plv. inspecteur-generaal; hij wijst ad hoc een inspecteur aan die op regionaal niveau kan optreden (de inspectie is niet meer regionaal georganiseerd).

Van belang is dat op decentraal niveau duidelijkheid bestaat over de rol van de inspecteur bij decentrale crisisteam in relatie tot de regionaal geneeskundig functionaris, met name op het terrein van infectieziekten: wie spreekt namens het ministerie, wie spreekt namens 'de witte kolom'?

### *Formele aanwijzing en bevoegdheden*

Op grond van de Noodwet geneeskundigen zijn de commissarissen van de Koning aangewezen (met een aparte voorziening voor Flevoland welke verouderd is) en tevens de geneeskundige inspecteurs van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid tezamen met de regionale inspecteurs voor de geneesmiddelen van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid.

Het is onbekend of deze aanwijzingen nog door beleid worden gedragen.

In het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving zijn de regionale geneeskundige inspecteurs van de volksgezondheid aangewezen.

De Noodwet geneeskundigen heeft onder meer betrekking op het opleggen van de verplichting aan een geneeskundige om in een gebied de praktijk uit te oefenen (vergelijkbaar met de Noodwet arbeidsvoorziening, maar dan voor een bepaalde beroepsgroep).

De Infectieziektenwet kent geen voorziening voor rijksheren. De aanwijzing op grond van het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving heeft betrekking op het nemen van

generieke schaarste- en prijsmaatregelen voorzover de minister van VWS daartoe bevoegdheden toekomen (zoals vorderen).

### 3 ■ Praktische gevolgen voor planvorming en crisisteams

Deze paragraaf geeft van de voorgaande paragrafen een samenvatting:

- Wat houdt de betrokkenheid van functionele ketens bij voorbereidingen in en respons door de algemene keten in?
- Wat is daarbij de rol van rijksheren?

In paragraaf 1 staat dat goed crisismanagement begint 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).

Dit geldt zowel voor de preparatie als voor de respons.

Het concept wetsvoorstel van de Wet op de veiligheidsregio's voorziet daartoe in betrokkenheid van partijen uit functionele ketens.

Partijen uit functionele ketens kunnen vertegenwoordigers zijn van een minister, maar ook bestuurders van zelfstandige organisaties (bijvoorbeeld waterschappen) of bedrijven.

Een lijst met telefoonnummers van alle mogelijke partijen in een rampenplan of crisisplan is niet hetzelfde als een netwerkschema.

Het netwerk verschilt per crisistype.

Bovendien verschillen de relaties tussen de betrokken partijen per crisistype.

Daarbij is essentieel dat duidelijk is waar de regie ligt, centraal of decentraal;

en dat bij een crisis waarbij het zwaartepunt ligt in een functionele keten duidelijk is wat de rol is van de crisisteams in de algemene keten: het verschil tussen oorzaakbestrijding en effectbestrijding.

Het hebben van een overzicht van risico's en van betrokken partijen is onderdeel van de bestuurlijke bewaking van preparatie en respons.

Wat de respons betreft: in een operationeel team zullen naar verwachting niet alle partijen vertegenwoordigd (kunnen) zijn. Een beleidsteam zal bestuurlijk moeten kijken en voorstellen van het operationele team in een groter verband moeten plaatsen.

Het kenmerkende van een rijkshere is dat hij geacht wordt een totaalbeeld te hebben van de situatie in zijn functionele keten(s);

hij is de 'voortuitgeschoven post' van crisisbeheersing van een ministerie;

hij houdt de vinger aan de pols in 'zijn sector';

hij adviseert minister en decentraal bestuur;

zo nodig kan hij maatregelen treffen, hetzij op grond van zijn dagelijkse bevoegdheden, hetzij na machtiging van zijn minister.

Het nationale beleid jegens rijksheren is echter nog niet uitgekristalliseerd, dus deze taakomschrijving van een rijkshere is nog geen werkelijkheid.

De volgende kwesties staan daarbij nog open:

- een rijkshere is vaak nog onvoldoende opgenomen in de crisisbeheersingsorganisatie van een ministerie en kan dus de verwachte informatiepositie niet waarmaken;
- een rijkshere vervult niet een functie ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen onder een ministerie, terwijl dat – in elk geval ten aanzien van de informatiepositie – wel wordt verwacht;
- de aanwijzing van rijksheren is verouderd;
- bij een aantal ministeries is de wettelijke basis van het optreden van rijksheren verouderd (zie bijlage 2).

Als op grond van de Wet op de veiligheidsregio's straks wordt verwacht dat regionale besturen samenwerken met functionele ketens, zullen ministeries dus duidelijkheid moeten verschaffen over wie in een regio waarover kan worden aangesproken.

Concreet houdt dat in dat het schema in paragraaf 1 is ingevuld met namen, voor de provincie Noord-Holland 4 namen per relevante keten. Dat is nog geen netwerkschema, maar vormt wel de basis voor verbreding naar crisisbeheersing.







# 1 Samenvatting aanbevelingen

## Algemene aanbevelingen

Op regionaal niveau kan een vertegenwoordiger van een ministerie alleen goed functioneren als hij onderdeel uitmaakt van crisisbeheersing van zijn ministerie, dat wil zeggen goed geïnformeerd is over feiten en maatregelen. De aanbeveling is daarom dat de departementale coördinatiecentra 'hun' rijksheren tijdig en structureel berichten over incidenten en dat regelmatig wordt geoefend.

Verder is het noodzakelijk dat elk ministerie aangeeft op welke beleidsterreinen een rijkshere kan worden aangesproken; denkbaar is dat er beleidsterreinen zijn ten aanzien waarvan een rijkshere niet zelf maatregelen kan treffen (voorbehouden aan de minister of een Europees/internationaal orgaan), maar dat hij wel is geïnformeerd over feiten en maatregelen.

Tot slot zal de verouderde wetgeving ten aanzien van rijksheren moeten worden gemoderniseerd.

Hieronder staan deze laatste twee aanbevelingen per ministerie concreet vermeld.

Voor de rijksheren zelf is van belang dat zij een goed beeld hebben van hun rol: een 'vooruitgeschoven post' van een minister moet in staat zijn te denken in scenario's en de bestuurlijke aspecten van crisisbeheersing te bewaken (als schakel tussen minister en regionaal beleidsteam). Bovendien zullen zij goed contact dienen te onderhouden met hun sector, waaronder valt bewaking van informatiestroom tussen overheid en 'hun' sector en bewaking van hetgeen praktisch/operationeel speelt. Het is aan te bevelen dit regelmatig te beoefenen.

De verbreding van rampenbestrijding naar crisisbeheersing betekent verruiming van het blikveld van regio's/gemeenten. Dat heeft tot gevolg dat met veel meer partners rekening moet worden gehouden. De aanbeveling is dat – voor het behouden van het overzicht – de regio's netwerkschema's maken per relevant beleidsterrein/crisistype, als onderdeel van de planvorming.

De bewaking van een netwerk in de responsfase stelt bovendien eisen aan de organisatie en methode. Indien iedereen in een crisisorganisatie zich laat 'meezuigen' in de operationele hectiek, is er geen rust voor bewaking van het totaal en voor de meer strategische aspecten (bijvoorbeeld nadenken over wat er over 24 uur of over een week kan gebeuren); er is ook geen rust voor het 'bedienen van de informatieschil' rond de operationele afhandeling op regionaal of gemeentelijk niveau. Het voorkomen van deze valkuilen heeft gevolgen voor de wijze van opereren van een operationeel leider, voor een situatierapportage en met name voor het opereren van een beleidsteam.

## Aanbevelingen per ministerie

- 1 A Heroverwogen van de aanwijzing van de rijkshere voor **Buitenlandse Zaken** en van de bevoegdheden waarover deze zou moeten beschikken: beantwoording van de vraag of de huidige aanwijzing nog gewenst is (commissaris van de Koning) en wat de bevoegdheden zijn in die hoedanigheid (Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving).

- 2 A Wijzigen van de aanwijzing van rijksheren voor **Defensie** in het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving (in plaats van de niet meer bestaande provinciaal militaire commandanten);  
B aanwijzing van rijksheren voor Defensie voor toepassing van de Vervoersnoodwet, de Havennoodwet en de Distributiewet.
- 3 A Aanwijzen rijksheer voor **Economische Zaken** voor toepassing van art. 10b Distributiewet;  
B heroverwegen breedte van het werkveld van de rijksheer voor Economische Zaken (mogelijk een informatiepositie voor beleidsvelden waarop de rijksheer zelf geen maatregelen zal treffen, zoals telecommunicatie).
- 4 A Heroverwegen van de aanwijzing rijksheer voor **Financiën** in het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving (beantwoorden vraag wat de taak is van voorzitters van de managementteams van de Belastingdienst/Douane als rijksheren en de vraag wat voor bevoegdheden zij in die hoedanigheid nodig zouden hebben);  
B overwegen of aanwijzing op grond van de Noodwet financieel verkeer zinvol is (op grond van de betreffende bepaling in deze wet zijn nu geen rijksheren aangewezen);  
C vervangen van het isolatiecriterium in art. 34 Noodwet financieel verkeer conform de modernisering noodwetgeving VenW en EZ in 2005.
- 5 A Heroverwegen van de aanwijzing van de rijksheren voor **Justitie**, zowel voor toepassing van de Noodwet rechtspleging als in het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving (beantwoorden van de vraag of aanwijzing van de commissaris van de Koning als rijksheer voor Justitie nog door het beleid wordt gedragen, wat zijn taak is en wat de bevoegdheden zijn die hij in die hoedanigheid nodig heeft);  
B vervangen van het isolatiecriterium in art. 18 Noodwet rechtspleging conform de modernisering noodwetgeving VenW en EZ in 2005.
- 6 A Wijzigen aanwijzing rijksheren voor **Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit** op grond van de Noodwet voedselvoorziening (de nu aangewezen districtsbureauhouders van de Stichting Uitvoering Landbouwmaatregelen bestaan niet meer);  
aanwijzing rijksheren voor andere beleidsvelden die vallen onder LNV, in het bijzonder voor dierziekten en bezien welke bevoegdheden zij in die hoedanigheid nodig hebben;  
B vervangen van het isolatiecriterium in art. 18 Noodwet voedselvoorziening conform de modernisering noodwetgeving VenW en EZ in 2005.
- 7 A Overwegen of aanwijzing van rijksheren voor **Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen** nodig is, in het bijzonder ten aanzien van bescherming van cultureel erfgoed en bezien welke bevoegdheden zij in die hoedanigheid nodig hebben.
- 8 A Overwegen of aanwijzing van rijksheren voor **Sociale Zaken en Werkgelegenheid** nodig is (op grond van de Noodwet arbeidsvoorziening en in het Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving) en bezien welke bevoegdheden zij in die hoedanigheid nodig hebben;  
B vervangen van het isolatiecriterium in art. 6 Noodwet arbeidsvoorziening conform de modernisering noodwetgeving VenW en EZ in 2005.
- 9 A Aanpassen van de aanwijzing van rijksheren van **Verkeer en Waterstaat** conform de huidige praktijk: de hoofdingenieurs-directeur van de regionale diensten van Rijkswaterstaat (HID) en de rijkshavenmeesters in plaats van de niet meer bestaande rijkshoofdinspecteurs van het verkeer;  
B aanwijzing van rijksheren op grond van de Vervoersnoodwet en de Havennoodwet;  
heroverwegen breedte van het werkveld van de rijksheer voor VenW (mogelijk een informatiepositie voor beleidsvelden waarop de rijksheer zelf geen maatregelen zal treffen).

- 10 A Aanwijzing van rijksheren voor **Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu** conform de huidige praktijk (regionale VROM-inspecteurs), en bezien welke bevoegdheden zij in die hoedanigheid nodig hebben en wat hun informatiepositie is ten aanzien van de verschillende beleidsvelden van VROM.
- 11 A Aanwijzing van rijksheren voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport conform de huidige praktijk, de plv. inspecteur-generaal (hij wijst ad hoc een inspecteur aan die op regionaal niveau kan optreden) in plaats van de huidige aanwijzing van regionale geneeskundige inspecteurs van de volksgezondheid (Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving);
- B conform deze aanwijzing ook de aanwijzing op grond van de Noodwet geneeskundigen aanpassen (nu zijn de commissarissen van de Koning aangewezen – met een aparte voorziening voor Flevoland welke verouderd is – en tevens de geneeskundige inspecteurs van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid tezamen met de regionale inspecteurs voor de geneesmiddelen van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid);
- C vervangen van het isolatiecriterium in art. 7 Noodwet geneeskundigen conform de modernisering noodwetgeving VenW en EZ in 2005.

## 2 Wetgeving

**Rijksheren zijn aangewezen op grond van de volgende bepalingen:**

***Grondwet, art. 126, en Provinciewet, art. 182***

Aanwijzing van commissaris van de Koning als rijksorgaan, uitgewerkt in zijn ambtsinstructie.

***Prijzennoodwet, art. 16 lid 1***

Uitvoeringswetgeving: Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving;

Aanwijzing economisch commissarissen (ez) voor toepassing van de Prijzennoodwet, de Hamsterwet, de Noodwet voedselvoorziening, de Vorderingswet, de Landbouwwet en de In- en uitvoerwet;

Deze bepaling is in 2005 gemoderniseerd hetgeen inhoudt dat het isolatiecriterium is vervangen door een systeem van machtiging.

***Prijzennoodwet, art. 16 lid 2***

Uitvoeringswetgeving: Aanwijzingsbesluit economische noodwetgeving;

Aanwijzing Rijksheren van andere ministeries dan EZ, LNV en AZ voor toepassing van de Prijzennoodwet, de Vorderingswet en de In- en uitvoerwet;

Niet aangewezen zijn Rijksheren van: OCW, SZW en VROM (ervan uitgaande dat de aanwijzing voor het vroegere WVC nu betrekking heeft op VWS);

Deze aanwijzing is voor enkele ministeries verouderd (Defensie, VenW, VWS) of beleidsmatig mogelijk achterhaald (BZ, Justitie, Financiën);

Deze bepaling is in 2005 gemoderniseerd hetgeen inhoudt dat het isolatiecriterium is vervangen door een systeem van machtiging.

***Noodwet voedselvoorziening, art. 18***

Aanwijzing van voedselcommissarissen (LNV);

Deze bepaling is verouderd; het bevat nog het isolatiecriterium.

***Havennoodwet, art. 22***

Op grond van deze bepaling zijn geen Rijksheren aangewezen, noch van VenW, noch van Defensie;

Deze bepaling is in 2005 gemoderniseerd hetgeen inhoudt dat het isolatiecriterium is vervangen door een systeem van machtiging.

***Vervoersnoodwet, art. 27***

Op grond van deze bepaling zijn geen Rijksheren aangewezen, noch van VenW, noch van defensie;

Deze bepaling is in 2005 gemoderniseerd hetgeen inhoudt dat het isolatiecriterium is vervangen door een systeem van machtiging.

***Noodwet rechtspleging, art. 18***

Op grond van deze bepaling zijn de commissarissen van de Koning aangewezen;  
Deze bepaling is verouderd; het bevat nog het isolatiecriterium.

***Distributiewet, art. 10b***

Op grond van deze bepaling zijn geen Rijksheren aangewezen, noch van EZ, noch van Defensie;  
Deze bepaling is in 2005 gemoderniseerd hetgeen inhoudt dat het isolatiecriterium is vervangen door een systeem van machtiging.

***Noodwet arbeidsvoorziening, art. 6***

De aanwijzing van Rijksheren op grond van deze bepaling heeft niet plaatsgevonden;  
Deze bepaling is verouderd; het bevat nog het isolatiecriterium.

***Noodwet financieel verkeer, art. 34***

De aanwijzing van Rijksheren op grond van deze bepaling heeft niet plaatsgevonden;  
Deze bepaling is verouderd; het bevat nog het isolatiecriterium.

***Noodwet geneeskundigen, art. 7***

Op grond van deze bepaling zijn de commissarissen van de Koning aangewezen (met een aparte voorziening voor flevoland welke verouderd is) en tevens de geneeskundige inspecteurs van het staatstoezicht op de volksgezondheid tezamen met de regionale inspecteurs voor de geneesmiddelen van het staatstoezicht op de volksgezondheid;  
Deze bepaling is verouderd; het bevat nog het isolatiecriterium.







## **Colofon**

### **Uitgave**

Provincie Noord-Holland  
Postbus 123  
2000 MD Haarlem  
Tel.: (023) 514 31 43  
Fax: (023) 514 40 40  
Internetadres: [www.noord-holland.nl](http://www.noord-holland.nl)  
E-mailadres: [post@noord-holland.nl](mailto:post@noord-holland.nl)

### **Auteur**

E.T. Brainich von Brainich Felth

### **Eindredactie**

M.C. ten Dam  
R.J. van Treeck  
Provincie Noord-Holland  
Kabinet

### **Grafische verzorging**

Thieme Print4U Haarlem

### **Papier**

Hello matt, houtvrij MC

### **Oplage**

200 exemplaren

Haarlem, juli 2007

