



Het wettelijk kader versus de praktijk bij het optreden van burgemeesters bij (de voorbereiding op) rampenbestrijding en crisisbeheersing

Een verkennend onderzoek

1. Inleiding

De Wet veiligheidsregio's (Wvr) is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Deze wet heeft onder meer als doel "de bestuurlijke en operationele slagkracht te versterken"¹. Om deze slagkracht te versterken is in elke veiligheidsregio een algemeen bestuur ingesteld. Het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters van alle gemeenten binnen de regio. Een van hen wordt aangewezen als voorzitter van het bestuur / de veiligheidsregio.²

Aan burgemeesters en voorzitter van dit bestuur kent de wet taken en bevoegdheden toe. Deze bevoegdheden hebben betrekking op zowel de koude als de warme fase (zie bijlage 1). Aan de burgemeester zijn in de warme fase naast zijn rol van burgervader taken en bevoegdheden toegekend zoals opperbevel en risicocommunicatie. In de koude fase zorgt de burgemeester dat de belangen van zijn gemeente bij het vaststellen van plannen in het algemeen bestuur worden meegenomen en draagt hij zorg voor de verantwoording van de plannen van de veiligheidsregio richting de gemeenteraad.

Aan de voorzitter van de veiligheidsregio kent de wet een aantal extra bevoegdheden toe; in de koude fase heeft de voorzitter een doorslaggevende stem indien de stemmen staken bij de besluitvorming in het algemeen bestuur (artikel 11 Wvr). In de warme fase neemt de voorzitter bij een (dreigende) ramp of crisis met meer dan plaatselijke betekenis (een GRIP 4 situatie) de meeste³ bevoegdheden met betrekking tot de aansturing en coördinatie bij de bestrijding van de ramp of beheersing van de crisis over van de burgemeesters van de betreffende gemeenten. De voorzitter informeert na afloop middels een verslag over het verloop van de gebeurtenissen en de genomen besluiten, en beantwoordt de vragen van de gemeenteraden van de betreffende gemeenten⁴.

¹ Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3;

² Artikel 11 van de Wet veiligheidsregio's

³ Alle bevoegdheden zoals genoemd in de Wvr met uitzondering van de crisiscommunicatie naar de burger

⁴ Artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's

2. Aanleiding

Incident Chemelot 2015

Op 9 november 2015 brak een grote brand uit in een loods op het industrieterrein Chemelot in Geleen. De hulpdiensten in de Veiligheidsregio Zuid-Limburg schakelden in korte tijd op naar GRIP 4. Over een groter gebied dan de gemeente moest worden gecommuniceerd over de ontwikkelingen en bijzonderheden van het incident.

Burgemeester Jos Hessels van Echt-Susteren, wiens gemeente net buiten de grens van Veiligheidsregio Zuid-Limburg valt en dus volgens de formele weg moet worden ingelicht via de Veiligheidsregio Noord-Limburg, liet via social media blijken niet gerust te zijn op een goede communicatie tussen beiden. Op hulpverleningsforum.nl schreef hij: "Wij moeten hier alles zelf uitzoeken. Effectgebied zou ook ons kunnen betreffen!" Hij besloot zelf metingen te laten verrichten vanwege de grote rookontwikkeling op het chemiepark, waar een loods in brand stond. De meetploegen constateerden geuroverlast, maar geen gevaarlijke concentraties.

"Er staat niet voor niets in de wet dat een burgemeester bij een crisis in alle gevallen het opperbevel heeft", zei hij in het NOS Radio 1 Journaal. "Als burgemeester moet je soms knopen doorhakken. Dat heb ik gedaan en vijf minuten later was het effect bereikt en waren de lijnen tussen de veiligheidsregio's die eerst onmogelijk te openen leken volledig open."

In de uitzending bij L1 noemde burgemeester Sjraar Cox de acties van zijn collega uit Echt-Susteren overdreven, omdat er wel degelijk gecommuniceerd werd tussen de beide Limburgse Veiligheidsregio's en omdat er vanuit die Veiligheidsregio's ook acties werden opgezet om bijvoorbeeld meetploegen uit te zenden. Door zelf acties te gaan ondernemen en zich over de gang van zaken uit te laten op social media bespeelde Hessels in de ogen van Cox de publieke opinie.

Bron: NOS.nl

De Wet veiligheidsregio's geeft aan de commissarissen van de Koning de rol om toe te zien op de samenwerking van bestuurders in de veiligheidsregio en aan Inspectie Veiligheid en Justitie om toezicht te houden op het functioneren van de veiligheidsregio's. Om deze taken op elkaar af te stemmen vinden er periodiek gesprekken plaats tussen de commissarissen van de Koning en het hoofd Inspectie⁵. In een van deze gesprekken hebben de commissarissen van de Koning het signaal afgegeven dat er weinig zicht is op de bestuurlijke implicaties van de in de wet vastgelegde bevoegdheden van de voorzitter voor de rol en positie van een of meerdere burgemeesters in de veiligheidsregio.

Eerdere onderzoeken geven geen inzicht op de effecten van de wetswijzigingen op de bestuurlijke rol en positie van de burgemeesters noch op de democratische controle in de praktijk. Wel vermelden onderzoeken aannames over de bijdrage van het eenhoofdige gezag aan daadkrachtig en adequaat handelen en over de problematisch lokale democratische controle.⁶ De Inspectie constateert uit de overzichten van de GRIP 3 en GRIP 4 incidenten in de afgelopen jaren (zie bijlage) en de berichtgevingen dat er situaties zijn geweest waarin burgemeesters en voorzitters tijdens de bestrijding van een ramp genoemde wettelijke bevoegdheden hebben gehanteerd. Onduidelijk blijft echter of het gebruik van de wettelijke mogelijkheden tot dilemma's heeft geleid.

⁵ Protocol toezicht op de veiligheidsregio's - Afspraken tussen de commissarissen van de Koning en het hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie - 26 februari 2015.

⁶ Rapport evaluatie Wet veiligheidsregio's – Andersson Elffers Felix uit 2013

3. Afbakening van het onderzoek

Gelet op deze signalen en gelet op het feit dat er maar weinig bekend is, is voor een verkennend onderzoek gekozen. Aangezien de wet het doel heeft de bestuurlijke en operationele slagkracht te versterken is besloten een onderzoek te doen naar de wettelijke mogelijkheden van de burgemeester bij de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. In dit onderzoek wil de Inspectie het omgaan met de wettelijke mogelijkheden door burgemeesters bij (de voorbereiding op) een ramp of crisis in beeld krijgen.

Dit onderzoek is onderdeel van het onderzoek Staat van de Rampenbestrijding 2016 van de Inspectie. De Staat van de Rampenbestrijding beslaat de periode 2013 tot heden. In het verlengde hiervan blijft dit verkennend onderzoek beperkt tot dezelfde periode.

4. Doel- en probleemstelling

De Inspectie wil met het verkennend onderzoek inzicht krijgen in hoe burgemeesters en voorzitter omgaan met de wettelijke mogelijkheden tijdens (de voorbereiding) op een ramp of crisis. Dit geldt zowel voor de koude als de warme fase.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt:

Hoe gaan burgemeesters en voorzitter om met de wettelijke mogelijkheden tijdens de voorbereiding op een ramp of crisis (koude fase) en bij de bestrijding van een ramp of crisis (warme fase)?

Onderzoeksvragen

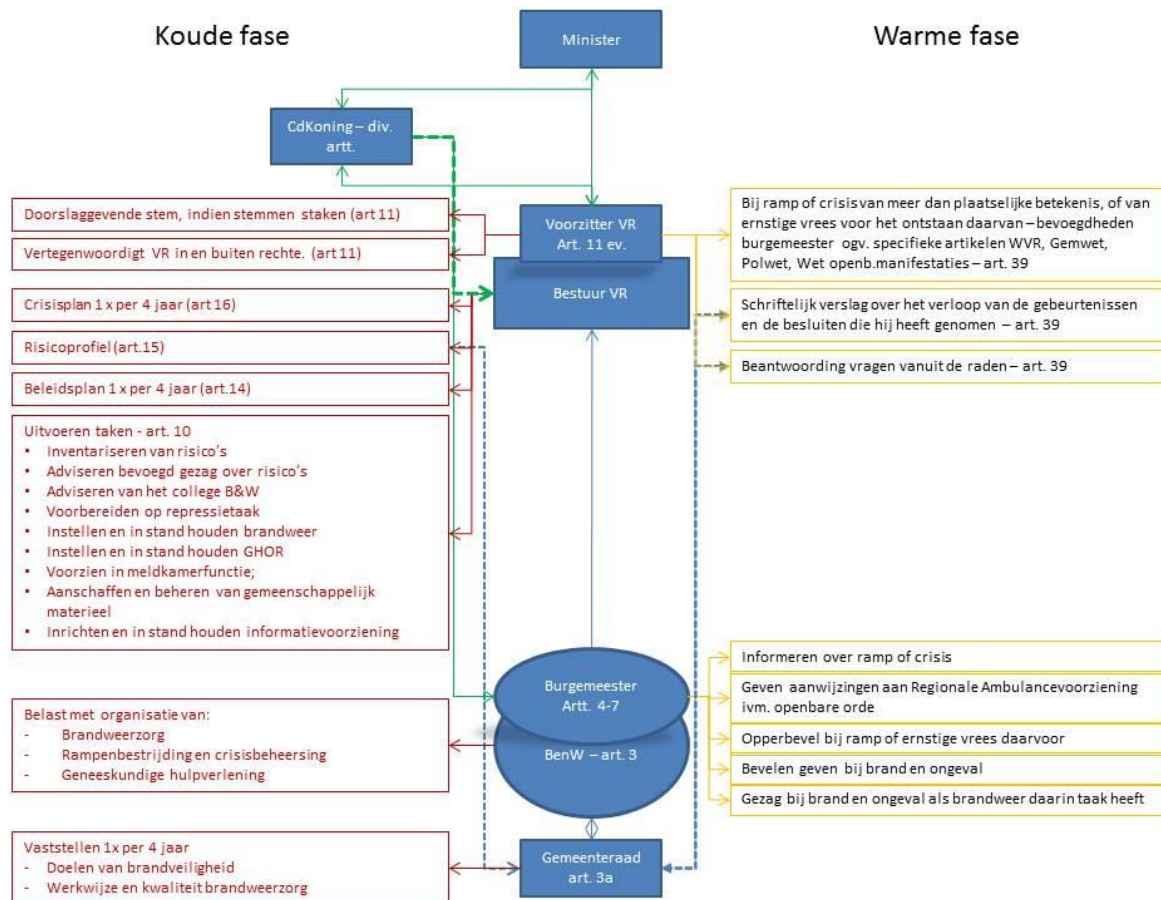
1. Welke wettelijke mogelijkheden hebben burgemeesters en voorzitters bij (de voorbereiding op) een ramp of crisis?
2. Welke wettelijke mogelijkheden hebben burgemeesters en voorzitters gebruikt bij (de voorbereiding op) een ramp of crisis?
3. Hebben zich problemen voorgedaan bij het gebruik van de wettelijke mogelijkheden door burgemeesters en voorzitters tijdens (de voorbereiding op) een ramp of crisis voorgedaan?
 - a. Zo ja, welke?
4. Missen burgemeesters en voorzitters wettelijke mogelijkheden voor een slagvaardige bestrijding van een ramp of crisis?
 - a. Zo ja, welke?

5. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit 3 fasen

1. Literatuur- en documentenonderzoek
2. Informatie verzamelen door middel van in eerste instantie interviews.
3. Analyseren en rapporteren

Bijlage 1: Bevoegdheden voorzitter van de Veiligheidsregio en burgemeester in de rampenbestrijding (bron: Wet veiligheidsregio's)



Bijlage 2: Overzicht GRIP-incidenten

per regio vanaf 2013 tot en met november 2015

Veiligheidsregio	GRIP-1	GRIP-2	GRIP-3	incidentbeschrijving	GRIP-4	incidentbeschrijving	Eindtotaal
01 Groningen	15	1	0		0		16
02 Fryslân	19	4	1	2014 : instorten dug-out, Twijzel	0		24
03 Drenthe	23	2	0		0		25
04 IJsselland	50	5	1	2014 : afvalbrand, Kampen	0		56
05 Twente	20	4	2	2013 : stroomuitval, Enschede 2014 : ongeval monstertruck, Haaksbergen)	0		26
06 Noord- en Oost-Gelderland	47	3	0		0		50
07 Gelderland Midden	24	6	1	2013 : mosterdgas, Ede	0		31
08 Gelderland Zuid	56	4	1	2015 brand seniorencomplex Nijmegen	0		61
09 Utrecht	59	3	0		0		62
10 Noord Holland Noord	35	6	1	2014 : brand Alkmaar	0		42
11 Zaanstreek Waterland	24	3	0		1	2015 : stroomstoring Diemen	28
12 Kennemerland	35	27	1	2015: gaslek Velsen	1	2015 : stroomstoring Diemen	64
13 Amsterdam Amstelland	16	4			1	2013 : troonwisseling Amsterdam	21
14 Gooi en Vechtstreek	24	6	0		1	2015 : stroomstoring Diemen	31
15 Haaglanden	35	4	1	2015 : brand school Rijswijk	0	0	40

16 Hollands Midden	25	3	1	2015: Kraanongeval Alphen a/d Rijn	1	2014 : vliegtuigbom 2e WO Leiden	30
17 Rotterdam-Rijnmond	47	13	1	2015: brand bedrijfsverzamelgebouw Vlaardingen	0	0	61
18 Zuid Holland Zuid	15	3	0		0	0	18
19 Zeeland	15	9	1	2013 : waterongeval, Wemeldinge	1	2014: kettingbotsing A58	26
20 Midden en West Brabant	41	10	3	2014 : brand Moerdijk 2014 : brand opslaggebouw Breda 2015 : brand parkeergarage Bergen op Zoom	0	0	54
21 Brabant Noord	27	4	1	2014 : brand bedrijfsgebouw Vlijmen	0	0	32
22 Brabant Zuid Oost	10	2	2	2014 : brand (woning)penden, Wintelre 2015 : brand bedrijfsverzamelgebouw, Eindhoven	0	0	14
23 Limburg Noord	68	12	4	2013 : gijzeling, Reuver 2014 : gijzeling baby, Herten 2014 : brand met asbest Roermond 2015 : zoutzuur A73, St. Odiliënberg	0	0	84
24 Zuid Limburg	99	12	3	2014 : weeralarm Pinkpop, Landgraaf 2014 : schietpartij, Hoensbroek 2015 : explosie flat, Heerlen	1	2015 brand Chemelot Geleen	115
25 Flevoland	19	2	0		0		21
Eindtotaal	848	152	25		7		1032

Bijlage 3: Overzicht te interviewen burgemeesters

Noord

- Dhr. G. Gerbrandy , burgemeester gemeente Achtkarspelen
Twijzel, instorten dug out op 21 mei 2014, GRIP 3
- Dhr. F.J.M. Crone
Voorzitter veiligheidsregio Fryslân en burgemeester Leeuwarden
- Dhr. B. Koelewijn, burgemeester Kampen
Brand industrieterrein op 22 oktober 2014, GRIP 3
- Dhr. H.J. Meijer
Voorzitter veiligheidsregio IJsselland en burgemeester Zwolle

Midden

- Mw. L. Spies , burgemeester Alphen aan den Rijn
Kraanongeval op 3 augustus 2015, GRIP 3
- Dhr. H.J.J. Lenferink, burgemeester Leiden
Ruimen vliegtuigbom 2^e WO, Leiden op 9 mei 2014, GRIP 4
Ook interviewen als voorzitter veiligheidsregio Hollands Midden
- Dhr. J. Wienen, burgemeester Katwijk
Ruimen vliegtuigbom 2^e WO, Leiden op 9 mei 2014, GRIP 4

Zuid West

- Dhr. F.A. Petter , burgemeester Bergen op Zoom
Brand parkeergarage op 26 oktober 2015, GRIP 3
- Dhr. P. G.A. Noordanus
Voorzitter veiligheidsregio MW-Brabant en burgemeester Tilburg
- Dhr. A. B. Stapelkamp , burgemeester gemeente Kapelle
Wemeldinge, duikongeval op 12 augustus 2013, GRIP 3
- Dhr. J. Lonink
Voorzitter veiligheidsregio Zeeland en burgemeester Terneuzen

Zuid Oost

- Mw. M.J.D. Donders -de Leest , burgemeester gemeente Roermond
Herten, gijzeling baby op 28 april 2014, GRIP 3
- Mw. M.D. de Boer- Beerta, burgemeester gemeente Roerdalen
St Odiliënberg, zoutzuur A73 op 14 januari 2015, GRIP 3
- Dhr. A. Scholten
Voorzitter veiligheidsregio Limburg Noord en burgemeester Venlo
- Dhr. S. Cox, burgemeester Geleen
Brand Chemelot op 9 november 2015, GRIP 4
- Mw. J.M. Penn-te Strake
Voorzitter veiligheidsregio Limburg Zuid en burgemeester Maastricht