

Verbinden en Integreren

Een verkenning naar de breedte van de bestuurlijke rol
van de commissaris van de Koningin als rijksorgaan

VERKENNING

VERBINDEN EN INTEGREREN

Colofon

Uitgave

Provincie Noord-Holland
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem
Tel.: 023 514 31 Telefoon (023) 514 31 47
damm@noord-holland.nl
www.noord-holland.nl

Auteur: drs. M.C. ten Dam
Met dank aan: mr. H. Drewes

Grafische verzorging

Provincie Noord-Holland, MediaProductie

Oplage

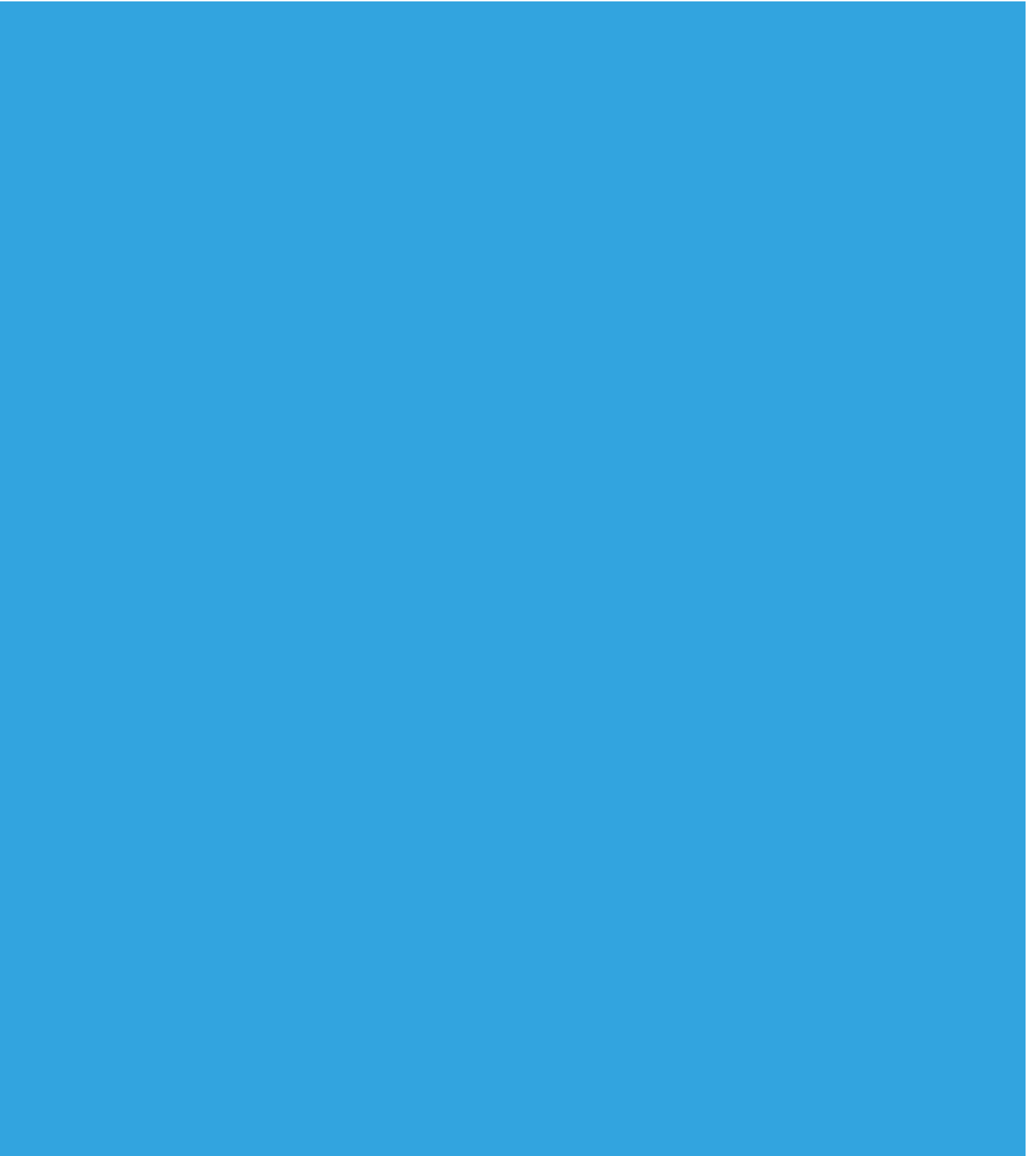
50 exemplaren

Haarlem, maart 2012

4	 Inleiding
6	 1 Van rampenbestrijding naar crisisbeheersing
8	 2 Van crisisbeheersing naar veiligheid
10	 3 Naar een overkoepelende, verbindende en integrerende bestuurlijke rol
12	 4 Rijksheren
13	4.1 Verbreding rijksherenoverleg
14	 5 Casuïstiek
16	 6 Tot slot
19	 Eindnoten

INHOUD

INLEIDING



Doel van deze notitie is om de breedte van de rol van de commissaris van de Koningin te verkennen binnen het kader van de bestaande ambtsinstructie.

Enerzijds kan er aanleiding zijn tot bestuurlijk handelen van de commissaris op het terrein van veiligheid zonder dat daarbij het stelsel van de Wet Veiligheidsregio's aan de orde is. Veiligheid omvat immers meer dan alleen de rampenbestrijding en crisisbeheersing en de voorbereiding daarop. Anderzijds kan de commissaris op basis van de ambtsinstructie ook een rol spelen bij andere (buiten het gebied van veiligheid liggende) zaken van maatschappelijk belang. Kenmerkend hierbij is het integrerende en overkoepelende karakter van de rol van de commissaris en de directe lijnen naar de regering en alle individuele ministers.

Allereerst wordt in deze notitie de breedte van de rol van de commissaris van de Koningin als rijksorgaan trapsgewijs verkend: van rampenbestrijding naar crisisbeheersing, van crisisbeheersing naar veiligheid en ten slotte naar maatschappelijke en bestuurlijke aangelegenheden buiten het brede terrein van de veiligheid om. Vervolgens wordt kort beschreven wat deze verbreding kan betekenen voor de rol en positie van de rijksheren/rijksfunctionarissen. Afsluitend enige casuïstiek en de conclusie.

VAN RAMPENBESTRIJDING NAAR CRISISBEHEERSING



Voorheen lag de focus van het bestuurlijk optreden van de commissaris van de Koningin in de rampenbestrijding vooral op het bevorderen en desnoods afdwingen van de afstemming tussen burgemeesters. Thans ligt de focus eerder op het bevorderen en desnoods afdwingen van de afstemming tussen verschillende rijksoverheden en decentrale overheden bij een breed scala aan mogelijke soorten crises, zoals onder meer dreigende infectieziekten, dierziekten of andere sociaaleconomische crises.

Met de invoering van de Wet veiligheidsregio's neemt de voorzitter van de veiligheidsregio bij gemeentegrens-overschrijdende incidenten en rampen het gezag over van de betrokken burgemeesters. Bestuurlijke coördinatie tussen burgemeesters is in de rampenbestrijding dus feitelijk zelden meer aan de orde. De commissaris heeft nog wel een coördinerende rol in de afstemming tussen de voorzitters van de betrokken veiligheidsregio's. Deze taak is echter ook beperkt en in provincies met slechts één veiligheidsregio eigenlijk niet aan de orde. Het is daarbij de vraag of het überhaupt zinvol is om de twaalf commissarissen een coördinerende rol te laten vervullen tussen de minister van Veiligheid en Justitie en de voorzitters van de 25 veiligheidsregio's. Als echter andere bestuurlijke belangen betrokken zijn, zoals die van vakdepartementen, dan kan een coördinerende rol wel van de cdK wel zinvol zijn.

De noodzaak van bestuurlijke coördinatie tijdens de acute crisisbeheersing (de responsfase) ligt vooral daar waar belangen en verantwoordelijkheden (kunnen) verschillen. In crisisbeheersing is dat nu vooral aan de orde waar vakdepartementen crisismaatregelen treffen met als gevolg regionale of lokale maatschappelijke problemen en onrust. De rol van de commissaris is niet uitgespeeld, maar vooral verschoven van de rampenbestrijding naar de crisisbeheersing in brede zin, met als focus de samenwerking tussen de rijksoverheid (de betrokken ministers en hun rijksheren) en decentrale overheden.³⁾ Voorbeeld hiervan was de uitbraak van de Q-koorts, waar enerzijds sprake was van betrokkenheid van twee ministeries met verschillende belangen en anderzijds van rijksbeleid (of het gebrek daaraan) met lokaal maatschappelijke ontwrichting als gevolg. Verschillende commissarissen hebben bij de Q-koorts in hun provincies een coördinerende, bemiddelende of signalerende rol gespeeld.

De bestuurlijke kerntaak van de commissaris in crisisbeheersing is het bevorderen en zo nodig afdwingen van de samenwerking tussen de rijkdiensten en andere overheden binnen de provincie, conform het eerste artikel van de ambtsinstructie. De aanwijzingsbevoegdheden uit de Wet veiligheidsregio richting de voorzitter van de veiligheidsregio en de samenwerking binnen het regionaal beleidsteam kunnen dan ook in dat licht gezien worden, als onderdeel van het beschikbare instrumentarium van de commissaris om daar waar gewenst, in te grijpen in de samenwerking en afstemming.

In de praktijk zal het optreden van de commissaris zich niet snel richten op de bestuurlijke aansturing van de operatie (toch vooral het domein van de Wet veiligheidsregio's), maar eerder op de samenhang van de (brede) bestuurlijke reactie van betrokken overheden van gemeenten, waterschappen, provincie en rijk op de dreigende of de mogelijke nasleep van de ramp of crisis. Ook buiten de Wet veiligheidsregio blijft daarbij een groot terrein van bestuurlijk handelen over, waarop de commissaris van de Koningin op grond van de ambtsinstructie kan opereren.

2

VAN CRISISBEHEERSING NAAR VEILIGHEID



Een verantwoordelijkheid in crisisbeheersing betekent in zekere mate ook een (morele en bestuurlijke) verplichting om crises te voorkomen of althans de kans of de gevolgen daarvan te verkleinen. Te denken valt daarbij aan zaken, zoals de aan intensieve veehouderij gerelateerde gezondheidsverschijnselen, elke ernstige, lokale veiligheidsproblematiek als ook het risicobeleid op zichzelf. Hier gaat het om veiligheid in brede zin.

Zoals gezegd, de commissaris heeft op basis van de ambtsinstructie de verantwoordelijkheid om **naar eigen inzicht** de samenwerking te bevorderen tussen rijksdiensten onderling en tussen rijksdiensten en decentrale overheden, inclusief provincie. Deze verantwoordelijkheid wordt niet beperkt tot een bepaald beleids-terrein. De commissaris kan op basis daarvan dus zeker ook een rol spelen buiten de rampenbestrijding en crisisbeheersing om, zoals ook op het veiligheidsterrein. Daar zijn immers vaak meerdere overheden betrokken vanuit verschillende invalshoeken en verantwoordelijkheden. Veiligheid is nu eenmaal een thema dat zich al snel over verschillende beleidsvelden uitstrekt en bestuurlijke grenzen overschrijdt. De noodzakelijke bestuurlijke samenwerking is voor de commissaris dan ook dikwijls voldoende grond voor bemoeienis.

3

NAAR EEN OVERKOEPELENDE, VERBINDENDE EN INTEGRERENDE BESTUURLIJKE ROL



De ambtsinstructie geeft de commissaris van de Koningin ruime bevoegdheden om naar eigen inzicht de nodige bestuurlijke samenwerking tussen de rijksfunctionarissen en de besturen in de provincie (provincie, gemeenten, waterschappen) te bevorderen, dus verticaal en horizontaal, en wanneer en waarvoor dit naar het inzicht van de commissaris nodig is.²⁾ De commissaris hoeft zich daarbij dus niet te beperken tot veiligheid, laat staan tot rampenbestrijding en crisisbeheersing. Te denken valt aan bijvoorbeeld lokale bestuurlijke en maatschappelijke verzet tegen de beoogde ondergrondse opslag van gas, zoals ontstond bij de beoogde CO₂ opslag onder Barendrecht en aardgasopslag onder het Bergermeer.

De commissaris heeft bovendien vanuit de ambtsinstructie de bevoegdheid de regering en alle ministers afzonderlijk gevraagd en ongevraagd te adviseren over alles wat de commissaris van belang acht.³⁾ Het initiatief hoeft hierbij overigens niet alleen van de commissaris uit te gaan. Burgemeesters, 'rijksheren', ministers en anderen kunnen zich ook tot de commissaris wenden met een verzoek om overleg of advies.

De commissaris van de Koningin heeft als enige bestuurder een overkoepelende, verbindende en integrerende bestuurlijke taak. Die taak strekt zich uit over alles wat de commissaris maatschappelijk van belang acht. De commissaris kan rijksfunctionarissen en andere personen in openbare dienst te allen tijde raadplegen of met hen overleg voeren over zaken van maatschappelijke betekenis. Er is verder geen formele grond of andere noodzaak de relaties met betrekking tot informatie, overleg en samenwerking te beperken tot overheidsbesturen en functionarissen in overheidsdienst. Het staat de commissaris vrij contact te zoeken met maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven.

Bij de uitoefening van deze bestuurlijke taak als rijksorgaan laat de commissaris van de Koningin zich leiden door het algemeen belang. Als provinciaal orgaan handelt de commissaris in zijn verhoudingen tot het rijk logischerwijs ten behoeve van de **belangen van de provincie**. Als provinciaal orgaan kan de commissaris dan ook tegenover het rijk komen te staan. Hier ligt het belangrijke accentverschil met het handelen van de commissaris als rijksorgaan. Als rijksorgaan adviseert de commissaris een minister, ministers of regering⁴⁾ steeds over **hetgeen naar zijn oordeel de regering/minister(s) ten behoeve van een goede behartiging van het algemeen belang** zouden moeten ondernemen. Dit kan overigens ook betekenen dat de commissaris een lokaal deelbelang behartigt, als dit naar oordeel van de commissaris in het algemeen belang is.

Ten slotte, de commissaris van de Koningin handelt in het kader van zijn ambtsinstructie als politiek bestuurder en niet als 'buitendienst' of ambtelijk verlengstuk van het ministerie. Dit is conform de beslissing van de minister van BZK om in de discussie over de positie van de commissaris, die in 2006 is ingezet met het Rob-rapport,⁵⁾ vast te houden aan de open formulering van de 'klassieke' artikelen in de ambtsinstructie (art. 2 lid 1, 4 etc.).⁶⁾

4

RIKSHEREN



De rijksheren zijn rijksfunctionarissen die in crisis namens de minister kunnen optreden in de regio/provincie. In sommige crises hebben ze zelfs het primaat.⁷⁾ Maar ook buiten crisisbeheersing om kan het netwerk van rijksheren benut worden, bijvoorbeeld voor het bespreken van veiligheidsgerelateerde thematieken die binnen de provincie spelen. Hier moet wel worden gezien of alle rijksheren op basis van hun takenpakket op het brede terrein van veiligheid een zinvolle bijdrage kunnen leveren. Waar sommigen een breder takenpakket hebben, zoals de regiodirecteur van (destijds) LNV ten aanzien van voedsel, landbouw en veeteelt, hebben anderen een smaller takenpakket, zoals de directeur Kustwacht.

Deze bredere benutting van de rijksheren betekent ook dat het netwerk uitgebreid kan worden met andere rijksfunctionarissen, bijvoorbeeld op het terrein van sociale zekerheid, onderwijs en cultuur. De ambtsinstructie beperkt de aan te spreken rijksfunctionarissen in ieder geval niet tot die groep die alleen ten tijde van crises op kan treden, de zogeheten rijksheren. Het nut van rijksheren/rijksfunctionarissen ligt overigens niet zozeer in hun bevoegdheden, maar vooral in hun informatiepositie. Weten zij wat er speelt in hun sector? Weten zij wat er speelt op hun ministerie? Hebben ze een lijn naar hun minister?

4.1 VERBREIDING RIJKSHERENOVERLEG

Onder het rijksherenoverleg werd oorspronkelijk het overleg verstaan van de commissaris van de Koningin met de rijksheren ten tijde van crises. Dit overleg is met de Wet veiligheidsregio's verschoven naar de veiligheidsregio.

De commissaris heeft slechts op afstand een toezichthoudende rol.⁸⁾ Als de commissaris ad-hoc overleg echter toch nodig acht, dan kan de commissaris op basis de ambtsinstructie⁹⁾ de betrokken rijksfunctionarissen uitnodigen voor overleg en desgewenst ook andere betrokken partijen. Onderwerp van overleg kan in principe alles zijn wat de commissaris van belang acht, dus niet beperkt tot het terrein van de crisisbeheersing en veiligheid.

Een regulier overleg waarin voor allen relevante thematieken ten aanzien van veiligheid en crisisbeheersing kunnen worden besproken, kan zinvol zijn. Het trekt als het ware alle relevante spelers in een gezamenlijk

bestuurlijk netwerk. Het is dan ook verstandig om naast de rijksheren ook de voorzitters van de veiligheidsregio's en dijkgraven uit te nodigen. Ook kan gedacht worden om directeuren van bijvoorbeeld nutsvoorzieningen uit te nodigen als ook directeuren van grote (risicovolle) bedrijven. Het geeft mogelijkheden om gemeenschappelijke problematiek aan de orde te stellen, zoals in een dergelijk overleg de problematiek rondom de zogeheten risico-regelreflex¹⁰⁾ besproken is.

Daarnaast geeft een dergelijk overleg de mogelijkheid tot specifieke bilaterale contacten die anders waarschijnlijk niet tot stand waren gekomen. Zo heeft naar aanleiding van een breed Noord-Hollands overleg NRG Petten contact gezocht met Schiphol over de manier waarop NRG Petten zelf, naar voorbeeld van Schiphol, het overleg met de vele betrokken overheden vorm kan geven. Een ander voorbeeld is dat bestuurders die naar aanleiding van een casusbespreking over aansprakelijkheid door een dijkgraaf, zich de financiële risico's van bodemverontreiniging realiseren als ook de mogelijkheid om bij mogelijk onderzoek van het Openbaar Ministerie de eventuele verdachtenstatus over te hevelen naar de directie. Dit laatste verkleint de impact van dergelijke onderzoeken op de organisatie.

Vanzelfsprekend bestaan dergelijke (netwerk)discussiebijeenkomsten al, behalve dan dat die veelal plaatsvinden binnen één keten, één beleidsterrein. Meerwaarde van een breed bestuurlijk veiligheidsoverleg, onder auspiciën van de commissaris van de Koningin, is juist dat het al die beleidsterreinen en overheidslagen met elkaar verbindt.

Een jaarlijks of tweemaaljaarlijks open en breed overleg kan dus nuttig zijn, allereerst voor de deelnemers zelf. De commissaris kan naar behoefte een dergelijk overleg faciliteren. Verbreiding van de bezetting en de reikwijdte van onderwerpen is daarbij wel verstandig. Het thema veiligheid lijkt daarvoor uitermate geschikt, zeker gezien de achtergrond van het rijksherenoverleg. Het biedt de mogelijkheid aan een breed scala aan onderwerpen, maar biedt ook een focus voor de agenda en de keuze van deelnemers.



CASUÍSTIEK



Hieronder samengevat een aantal voorbeelden en thema's waarin de commissaris die brede bestuurlijke rol heeft opgepakt of zou kunnen oppakken.

- De uitbraak van Q-koorts en de destijds trage reactie van de rijksoverheid daarop, terwijl de situatie lokaal al veel eerder reden gaf voor optreden vanuit de rijksoverheid. Op basis van gesprekken met de betrokken rijksheren, de regiodirecteur van LNV en de hoofdinspecteur van volksgezondheid van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, zou de commissaris al snel met de betrokken burgemeesters en GGD-en kunnen overleggen om vervolgens met beide betrokken ministers te praten. De commissaris kan de ministers informeren over de situatie ter plaatse en adviseren over de te volgen strategie en beleid.
- De voorgenomen CO₂-opslag in Barendrecht is een ander voorbeeld. Het ministerie van Economische Zaken zag haar wens van een CO₂-opslag onder de grond geblokkeerd worden, deels te wijten aan haar eigen optreden: het was niet alleen een veiligheidskwestie, maar ook een kwestie van de gepercipieerde onredelijkheid van de vraag. De inwoners van Barendrecht werd gevraagd om extra risico's en lasten te dragen voor het algemeen belang, zonder dat daar iets tegenover werd gesteld, gecompenseerd werd.

Een vergelijkbaar voorbeeld is de ondergrondse aardgasopslag in Bergermeer. Één gemeente ligt nog dwars. Ook hier speelt feitelijk vooral de angst voor schade vanwege mogelijk risico op (kleine) aardbevingen. Wat is het (financiële)risico en wie betaalt? Ook hier echter wordt de kwestie vooral gedefinieerd als een veiligheidsrisico, in plaats van een financieel risico voor de 'bovenwonenden'.

Bij signalen dat het niet goed loopt, kan de commissaris bijvoorbeeld, in dergelijke gevallen, de economisch commissaris, of de nu beoogde 'regionaal ambassadeur' van de minister van Economie, Landbouw en Innovatie, bij zich roepen, niet om de zaak op te lossen maar om informatie in te winnen. Vervolgens kan de commissaris met de lokaal betrokken partijen overleggen en desgewenst de minister van EL&I adviseren over de te volgen strategie of aanpassing van het beleid.

- Naast specifieke kwesties in de provincie kan er ook algemene problematiek aan de orde gesteld worden, zoals:
 - De risico-regelreflex: de neiging van de overheid om na incidenten of publicaties over vermeende risico's of misstanden met een overdaad aan nieuwe en aangescherpte regels te komen, waarvan niet altijd helder is hoe die bijdragen aan meer veiligheid en veelal symbolisch en duur blijken te zijn. Inmiddels is dit besproken met rijksheren in Noord-Holland en wordt een symposium voorbereid met vier Randstadprovincies en BZK.
 - De (onevenredige) schade die burgers lijden vanwege jarenlange onzekerheid omdat zij in een gebied wonen waar bijvoorbeeld plannen zijn om een weg of spoorlijn aan te leggen. Soms is sloop en aankoop van grond en woning al aangekondigd en zijn taxaties al opgestart, maar wordt alles toch nog weer afgeblazen. Huizen blijven in die onzekerheid jarenlang onverkoopbaar.
 - Het risico op onvoorziene hoge kosten voor (decentrale) overheden vanwege de aansprakelijkheid voor vervolgschade. Naar aanleiding van een discussie over de schade- en aansprakelijkheidsproblematiek in een Noord-Hollands bestuurlijk overleg, wil Noord-Holland deze problematiek in een volgende vergadering aan de Kring voorleggen met als doel die problematiek onder de aandacht van de minister(s) te brengen.
 - Het initiatief nemen tot een analysesessie over de 'instorting van de euro', met bijvoorbeeld meerdere commissarissen van de Koningin, minister van BZK en van bijvoorbeeld EL&I en SZW en een aantal burgemeesters van grote steden. Het gaat hier niet zo zeer om de cijfers, als wel om de concrete gevolgen van een dergelijk scenario, ook op regionaal en lokaal niveau.



TOT SLOT

De commissaris van de Koningin heeft een overkoepelende, verbindende, integrerende bestuurlijke taak. Er is daarbij geen fundamenteel verschil in het bestuurlijk handelen van de commissaris van de Koningin als rijksorgaan bij (ramp en) crisis en zijn bestuurlijk handelen bij overige gewichtige zaken van maatschappelijk belang. De ambtsinstructie geeft de commissaris in deze volle breedte basis voor zijn bestuurlijk handelen.

Deze verbindende bestuurlijke taak van de commissaris van de Koningin is belangrijk tegenover de kolomsgewijze organisatie van de rijksoverheid. Wanneer dat verkokerde rijksbeleid haar uitwerking vindt in de praktijk, veelal lokaal, veroorzaakt dat soms wrijving. Lokale belangen die door het rijksbeleid of maatregel worden geraakt zullen zich verzetten, vaak met steun van het lokaal of regionaal bestuur. Deze fragmentatie van het overheidsbestuur en -beleid (zowel op rijksniveau als tussen de verschillende overheidslagen), die verder wordt versterkt door de toenemende maatschappelijke complexiteit en interdependentie, maakt het integrerende karakter van de bestuurlijke rol van de commissaris potentieel zo buitengewoon belangrijk.



- 1) Artikel 2, lid 3 van de ambtsinstructie is recent aangepast. In het artikel is het begrip civiele verdediging vervangen door het begrip crisis: een 'situatie' waarin uiteenlopende, niet nader wettelijk omschreven vitale belangen van de samenleving zijn of dreigen te worden aangetast. De grond voor optreden, het toepassen van de aanwijzingsbevoegdheid jegens de rijksfunctionarissen, is hiermee significant verbreed.
- 2) De basis voor die brede positie ligt in (de samenhang van) vijf artikelen van de ambtsinstructie van de cvdK, namelijk in artikel 1, 2, 3, 4, lid 1 en 10.

Artikel 1 geeft de cvdK de taak om de bestuurlijke samenwerking binnen de eigen provincie, naar eigen inzicht, te bevorderen.

Artikel 2 (lid 1 en 2) geeft de cdK de mogelijkheid om voor die (brede) taak de noodzakelijke inlichtingen in te winnen bij rijksfunctionarissen. Interessant gegeven hierbij is dat de commissaris bij de uitoefening van zijn medebewindstaken ook gebruik zou kunnen maken van deze bevoegdheid als rijksorgaan.

Artikel 2, lid 3 geeft de cvdK handvatten om deze taak ook in crises uit te voeren (aanwijzingsbevoegdheid richting rijksfunctionarissen).

Op basis van artikel 3 informeert de commissaris de minister van BZK over bijzondere bevindingen bij zijn bezoek aan de gemeente en op basis van artikel 4 lid 1 kan de cvdK gevraagd en ongevraagd de regering en alle ministers adviseren over alles wat de commissaris van belang acht. Dit betekent dat de commissaris daarmee formeel lijnen heeft naar alle ministers (niet alleen naar BZK of VenJ).

En ten slotte, op basis van artikel 10 kan de commissaris "een ieder belast met bevoegdheden in de openbare dienst in de provincie verzoeken om bericht en raad, voor zover hij dat nodig acht in verband met de hem bij deze instructie opgedragen taken."

- 3) Artikel 4, lid 1 ambtsinstructie cvdK.
- 4) Ibid.
- 5) De burgemeester van de provincie? - Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan, Rob 2006.
- 6) De commissaris van de Koningin als rijksorgaan - reactie op Rob-advies, BZK 2009.
- 7) Een heldere uiteenzetting over de rol van de rijksheren is te vinden in: Van Rampenbestrijding naar Crisisbeheersing - de betekenis van de rijksheren voor de veiligheidsregio, Noord-Holland 2011.
- 8) Artikel. 2, lid 3, ambtsinstructie cvdK en artikel 41 Wet veiligheidsregio's.
- 9) Artikel 2, lid 1 ambtsinstructie cvdK.
- 10) Onder het begrip 'risico-regelreflex' wordt verstaan: de neiging van de overheid om na incidenten of publicaties over vermeende risico's of misstanden met een overdaad aan nieuwe en aangescherpte regels te komen, waarvan niet altijd helder is hoe die bijdragen aan meer veiligheid en veelal symbolisch en kostbaar blijken te zijn.

HAARLEM, MAART 2012

ING